

JÉSSICA GABRIELA DA CUNHA

**O PAPEL DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ
INÁCIO LULA DA SILVA**

Florianópolis

2016.

JÉSSICA GABRIELA DA CUNHA

**O PAPEL DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ
INÁCIO LULA DA SILVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina em cumprimento ao requisito para a obtenção do título de Bacharel Ciências Econômicas, sob a orientação do Professor Doutor Marcelo Arend.

Florianópolis

2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 7,5 a
aluna Jéssica Gabriela da Cunha na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela
apresentação deste trabalho.**

Banca Examinadora:

Prof. Marcelo Arend

Prof. Pablo Felipe Bittencourt

Prof. Eva Yamila da Silva Catela

RESUMO

O presente trabalho trata dos conceitos de política industrial e suas aplicações na busca pelo desenvolvimento, passando pela definição de política industrial pela ótica das falhas de mercado, pela ótica desenvolvimentista e pela ótica da competência em inovar. Os estudos seguem com a descrição do caso brasileiro, mais especificamente fazendo um breve resumo do período de industrialização do Brasil, desde os anos 30, detalhando as atividades industriais do período dos mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso e dos governo Lula da Silva, na tentativa de expor as principais medidas de política industriais adotadas pelos mesmos em seus governos e seus resultados na promoção da atividade produtiva do Brasil no período, evidenciada através dos seus resultados para o desenvolvimento no campo econômico, industrial e social.

Palavras chave: Política Industrial, Desenvolvimento Econômico, Falhas de Mercado, Desenvolvimentista, Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva.

ABSTRACT

The present work deals with the concepts of industrial policy and its applications in the search for development. Passing through the definition of industrial policy from the perspective of market failures, from the development perspective and from the perspective of the competence to innovate. The studies continue with the description of the Brazilian case, more specifically making a synopsis of the period of Brazilian industrialization, since the 1930s, detailing the industrial activities of the period of the mandates of the government Fernando Henrique Cardoso and Lula da Silva. In an attempt to expose the main industrial policy measures adopted by them in their governments and their results in promoting the productive activity of Brazil in the period, evidenced through its results for development in the economic, industrial and social fields.

Keywords: Industrial Policy, Economic Development, Market Failures, Developmentalist, Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: OBJETIVOS SETORIAIS DA PDP	35
TABELA 2: PRODUÇÃO INDUSTRIAL (POR TIPO DE BEM)	46

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: CRESCIMENTO DO PIB	39
GRÁFICO 2: INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL (EM % DO PIB)	40
GRÁFICO 3: DÍVIDA EXTERNA PÚBLICO – PRIVADA	41
GRÁFICO 4: SALDO NA CONTA FINANCEIRA DE CAPITAL DO BALANÇO DE PAGAMENTOS (EM BILHÕES US)	42
GRÁFICO 5: PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS	43
GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DO PIB REAL E DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO	44
GRÁFICO 7: SALDO DA BALANÇA COMERCIAL EM BILHÕES	45
GRÁFICO 8: FINANCIAMENTOS DO BNDES	46
GRÁFICO 9: ÍNDICE DE PESSOAL EMPREGADO NA INDÚSTRIA	48
GRÁFICO 10: PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NO PIB	49
GRÁFICO 11: CONSUMO DAS FAMÍLIAS	50
GRÁFICO 12: EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO REAL	51
GRÁFICO 13: PERCENTUAL DE POBREZA E EXTREMA POBREZA NO BRASIL	52
GRÁFICO 14: COEFICIENTE DE GINI	53
GRÁFICO 15: EVOLUÇÃO DO PIB REAL PER CAPITA	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	7
1.2 OBJETIVOS	10
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i>	10
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i>	10
1.3 JUSTIFICATIVA	10
2 METODOLOGIA	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
3 REFERENCIAL TEÓRICO	12
3.1 POLÍTICA INDUSTRIAL	12
3.1.1 <i>Política industrial neoclássica</i>	13
3.1.2 <i>Política industrial desenvolvimentista</i>	14
3.1.3 <i>Política industrial evolucionista</i>	15
3.2 POLÍTICA INDUSTRIAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	16
4 POLÍTICA INDUSTRIAL DOS GOVERNOS CONTEMPORÂNEOS - GOVERNO FERNANDO HENRIQUE (1995-2002) E GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2011)	18
4.1 CENÁRIO ECONÔMICO PRÉ- GOVERNO: A CONSOLIDAÇÃO DA INDÚSTRIA NO BRASIL	18
4.2 A POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO FHC	23
4.2.1 <i>O Governo FHC - 1995 - 2002</i>	24
4.2.3 <i>Instituições da Política Industrial</i>	26
4.2.3 <i>Políticas Explícitas do Governo FHC: Políticas Setoriais de Fomento à Indústria:</i>	27
4.2.4 <i>Políticas de Comércio Exterior:</i>	28
4.2.5 <i>Políticas de Regulação:</i>	29
4.2.6 <i>O Plano Nacional das Privatizações</i>	30
5. POLÍTICA INDUSTRIAL GOVERNO LULA	32
5.1 A PITCE – POLÍTICA INDUSTRIAL TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR	32
5.2 A PDP – POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO	34
5.3 RESULTADOS NA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA:	38
6 IMPACTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDUSTRIAL E SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	39
6.1 CAMPO ECONÔMICO	39
6.2 INDICADORES DA INDÚSTRIA:	46
6.3 SOCIAL	49
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
8 REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Ao observar a formação econômica do Brasil, é possível notar que o papel do Estado na atividade econômica e na organização dos sistemas produtivos variam de governo para governo. Existem oscilações entre momentos de grande intervenção estatal, atitudes moderadas e reguladores, ou ações de desenvolvimento condicionado, além dos moldes evolucionistas e inovadores para promoção do crescimento econômico. A política industrial, que é a temática principal deste trabalho, representa nada mais que a ação da política econômica dos governos a fim da promoção da atividade produtiva na direção de estratégias de desenvolvimento. Para Suzigan e Furtado:

Pode-se dizer que a política industrial não é meramente uma política para a indústria, mas uma política de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração de riquezas. E se a indústria é o fulcro da política, isto se deve à sua capacidade de irradiar efeitos sobre o sistema econômico. (2006)

Ao longo do tempo, pode se observar que a história econômica mundial apresentou as mais diversas estratégias para atingir o crescimento e desenvolvimento das economias. Desde o liberalismo econômico clássico de Adam Smith, do intervencionismo cultuado por Keynes, do Marxismo e da ascensão neoliberal, das teorias de desenvolvimento Cepalinas e Kaldorianas, passamos por diversas fases que nos mostraram o impacto das mais variadas formas das relações entre o Estado e o mercado no resultado do desenvolvimento das economias nacionais. Desde então, dezenas de modelos econômicos de crescimento vêm buscando decifrar a estratégia certa onde o Estado, como agente de desenvolvimento inserido na sociedade, encontra aptidão para alocação dos recursos de riqueza, eficiência e conhecimento na promoção do desenvolvimento econômico. A utilização da política industrial como ferramenta de desenvolvimento é uma estratégia bastante utilizada em países com a industrialização tardia, como é o caso do Brasil. A intervenção do Estado na busca do desenvolvimento econômico é clara, mas observa-se que não há consenso acerca de quais seriam os limites do intervencionismo, e quais são as medidas mais eficientes a serem tomadas. (FONSECA, 2014)

Ao caminhar pela história do Brasil, reconhecemos que o desenvolvimento foi determinado em grande parte pelas diferentes ações econômicas adotadas pelos governos, mas também por movimentos exógenos as vontades dos detentores do poder. O país foi marcado pela atuação de um Estado conservador, pela industrialização tardia, pelas políticas de

substituição de importações e políticas desenvolvimentistas, pelo governo regulador e pela era novo desenvolvimentista. Recentemente, existe claramente uma transformação nas políticas adotadas pelos governos, para atender ao desenvolvimento das forças produtivas, que podem ser caracterizadas por ações dicotômicas no que se diz respeito a política industrial. O objetivo central da pesquisa é fazer a descrição de dois governos contemporâneos (tanto o primeiro e segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso quanto de Luiz Inácio Lula da Silva) e suas diferentes estratégias para fomentar o desenvolvimento e conduzir a sustentabilidade dos sistemas produtivos brasileiros, aliados na descrição das suas estratégias de governo em consonância com as políticas econômicas que foram apontadas em seus mandatos, mediante ao seu legado para o desenvolvimento nacional. De acordo com os objetivos colocados, este trabalho se caracteriza como uma pesquisa descritiva, já que busca retratar a política industrial brasileira em dois períodos marcantes de nossa história recente. O trabalho está organizado em três partes principais: apresentação de conceitos e aplicações de política industrial, descrição dos governos Fernando Henrique Cardoso (dois mandatos – 1995/1998 e 1999/2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (dois mandatos -2002/2005 e 2006/2009) e análise de dados empíricos de crescimento, desenvolvimento, fiscal e social do país de acordo com o Centro de Altos estudos do séc XXI.

Devido ao estudo ter como um dos objetivos descrever conceitos de política industrial, foram utilizadas como ferramentas pesquisas bibliográficas em livros e artigos científicos; para conhecer os mandatos, fez-se busca em artigos e textos de órgãos governamentais, que descrevem os períodos citados, e, para análise de resultados, foram consultados bancos de dados, se caracterizando assim como uma pesquisa majoritariamente bibliográfica. Segundo Gil: “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. ” (2002, p.45). Assim, por exemplo, seria impossível conhecer como a industrialização alterou o cenário econômico brasileiro sem a utilização de uma determinada bibliografia.

Outro ponto importante para a escolha do modelo pesquisa é o de que este estudo se constitui como um estudo de um recorte histórico específico, novamente nas palavras de Gil: “A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos” (2002, p.45). Apesar estarmos falando da história recente brasileira, necessitamos buscar no passado explicações para os fatos do presente. Assim, este modelo de pesquisa se caracteriza como uma pesquisa *ex-post facto*, pois se baseia em fatos já ocorridos.

Assim, partindo de uma base histórica das políticas nacionais de industrialização, realizamos uma análise da interferência destas na economia a fim de compreendermos melhor o quanto a política industrial interfere diretamente no crescimento econômico.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho consiste em descrever os tipos de políticas industriais e relatar como elas foram aplicadas nos governos contemporâneos entre 1995 e 2010, bem como seus resultados para o desenvolvimento econômico.

2.2 Objetivos Específicos

- Apontar o conceito de diferentes teorias da política industrial
- Descrever os mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso e do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sob a ótica de suas políticas industriais

2.3 JUSTIFICATIVA

A pesquisa se justifica pela importância das escolhas de política industrial e sua controvérsia teórico-analítica sob as perspectivas da efetividade para os resultados no desenvolvimento econômico. O período proposto para analisar a opção dos governos é cheio de acontecimentos no cenário mundial e escolhas significativas nos rumos do desenvolvimento. A opção de política industrial dos governos Fernando Henrique e Lula apresentam diferentes proposições, e relatar o plano de governo de cada mandato aliado com o impacto no desenvolvimento é uma forma de conhecer a eficiência das políticas adotadas em cada mandato.

De acordo com os objetivos colocados, este trabalho se caracteriza como uma pesquisa descritiva, já que busca retratar a política industrial brasileira em dois períodos marcantes de nossa história recente. O trabalho está organizado em três partes principais: apresentação de conceitos e aplicações de política industrial, descrição dos governos Fernando Henrique Cardoso (dois mandatos – 1995/1998 e 1999/2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (dois mandatos – 2002/2005 e 2006/2009) e análise de dados empíricos de crescimento, desenvolvimento, fiscal e social do país de acordo com o Centro de Altos estudos do séc XXI.

Devido ao estudo ter como um dos objetivos descrever conceitos de política industrial, foram utilizadas como ferramentas pesquisas bibliográficas em livros e artigos científicos; para conhecer os mandatos, fez-se busca em artigos e textos de órgãos governamentais, que descrevem os períodos citados, e, para análise de resultados, foram consultados bancos de dados, se caracterizando assim como uma pesquisa majoritariamente bibliográfica. Segundo Gil: “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. ” (2002, p.45). Assim, por exemplo, seria impossível conhecer como a industrialização alterou o cenário econômico brasileiro sem a utilização de uma determinada bibliografia.

Outro ponto importante para a escolha do modelo pesquisa é o de que este estudo se constitui como um estudo de um recorte histórico específico, novamente nas palavras de Gil: “A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos” (2002, p.45). Apesar estarmos falando da história recente brasileira, necessitamos buscar no passado explicações para os fatos do presente. Assim, este modelo de pesquisa se caracteriza como uma pesquisa *ex-post facto*, pois se baseia em fatos já ocorridos.

Assim, partindo de uma base histórica das políticas nacionais de industrialização, realizamos uma análise da interferência destas na economia a fim de compreendermos melhor o quanto a política industrial interfere diretamente no crescimento econômico.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Existem diferentes estratégias para desenvolver a economia de um país, e uma dessas estratégias diz respeito a escolha de políticas industriais. A política industrial é a escolha de ações balizadas no desenvolvimento da indústria, a fim de que a melhoria nesse setor traga consequentemente a conquista de estabilidade macroeconômica, crescimento e desenvolvimento. De acordo com Krugman (1989), política industrial pode ser interpretada como um empenho governamental em fomentar setores avaliados como importantes para o crescimento econômico do país. Ao escolher proteger e estimular determinados setores, em detrimento de outros, os governos estão direcionando suas ações em busca de uma estratégia de desenvolvimento. Em suma, a finalidade da política industrial é promover o desenvolvimento de setores econômicos fundamentais para a geração de divisas, difusão de tecnologias e expansão dos níveis de emprego, colaborando, desta forma, para o aumento da competitividade industrial e impulsionando o uso mais eficaz dos recursos naturais.

3.1 POLÍTICA INDUSTRIAL

Ferraz, Mendes e Kupfer (2002), quando conceituam a política industrial, afirmam que, “política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional” (2002, p. 545). Porém, a política industrial é um assunto controverso, e com muitas definições, pois os estudos nessa área ainda são muito recentes e bastante abrangentes. Além disso, as políticas industriais fazem uso de um conjunto muito variado de instrumentos que originalmente encontram-se na esfera das demais políticas públicas, tais como: compras preferenciais do Estado, taxas de juros subsidiadas, acesso facilitado ao câmbio, proteção ao mercado doméstico e regimes especiais de importação.

Como a política industrial consiste numa ação do Estado sobre a economia, a própria definição de política industrial não fica imune às questões ideológicas que envolvem esta relação. Sendo assim, além das definições anteriores, que se caracterizam pela sua amplitude, é possível notar a existência na literatura de definições mais pontuais, às quais se vinculam à microeconomia tradicional e à postura desta sobre a intervenção do Estado na economia. Para Wilson Suzigan e João Furtado (2006, p.164):

Autores de extração liberal utilizam um arcabouço de teoria formal para justificar intervenções por meio de política industrial como forma de sanar falhas ou imperfeições de mercado, tais como externalidades, bens públicos, incerteza, informação insuficiente ou assimétrica, sob o pressuposto de que a economia se encontra numa trajetória de equilíbrio sub-ótimo, e com os supostos de racionalidade substantiva de agentes com comportamento maximizador, estruturas industriais dadas e conhecimento disponível como um bem livre. (...) sob hipóteses mais realistas de que o comportamento dos agentes baseia-se em racionalidade limitada (ou condicionada) e de que o conhecimento é predominantemente tácito e idiossincrático — propõe que há uma co-evolução de tecnologias, de estruturas de empresas e de indústrias, e de instituições em sentido amplo, incluindo instituições de apoio à indústria, infra-estruturas, normas e regulamentações, tendo a inovação como força motora. Assim, neste enfoque a PI é ativa e abrangente, direcionada a setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente econômico e institucional como um todo, que condiciona a evolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação. Isto determina a competitividade sistêmica da indústria e impulsiona o desenvolvimento econômico.

A política industrial apresenta como objetivo fundamental criar condições para que, a partir da intervenção sobre a atividade dos agentes produtivos, seja possível a conquista de desenvolvimento econômico e bem-estar social em níveis superiores àqueles que seriam possíveis se a política industrial não fosse implementada (FERRAZ; MENDES; KUPFER, 2002), porém, existem diferentes maneiras de se intervir na economia. A seguir, serão abordadas as três principais óticas de políticas industriais abordadas na literatura: a política pela ótica neoclássica (falhas de mercado), a política da ótica desenvolvimentista (intervencionista) e a política pela ótica do evolucionismo (competência em inovar).

3.1.1 Política industrial neoclássica

A política industrial neoclássica, também chamada de PI das falhas de mercado, ou neoliberal, está condicionada a ação do Estado sobre o mercado através de interferência apenas corretiva sobre as falhas de mercado, ou seja, ocorre nas ações do Estado apenas onde a livre iniciativa gera algum ônus. Para esse tipo de PI, existe o pressuposto microeconômico de que o sistema de preços é o melhor alocador possível de demanda e oferta, e conseqüentemente de regulação dos mercados. Sendo assim, a ação do estado deve estar ligada unicamente a ação reguladora dos mercados, a fim de atender os pressupostos de concorrência que levem os preços, e conseqüentemente os níveis de produção ao encontro de um ponto sem ônus ao produtor e ao consumidor do sistema econômico e produtivo. Desta maneira, a ação do estado fica restrita apenas a tornar os mercados competitivos. Segundo a teoria neoclássica, os mercados são autorreguláveis, sem a necessidade de intervenção estatal, e a política de concorrência via preço faz o seu papel, sendo a intervenção apenas justificada no caso das falhas de mercado.

Segundo Ferraz, Mendes e Kupfer (2005, p 550), existem cinco principais tipos de falhas de mercado, descritas a seguir:

1) “Estruturas de mercado ou condutas não competitivas”: que diz respeito a existência das economias de escala, nos monopólios e nos oligopólios. Nesses casos, a política industrial existe para regular as políticas de concorrência para que assim não exista um grande poder de mercado das grandes corporações, capaz de trazer algum ônus ao consumidor.

2) “Externalidades”: as externalidades ocorrem quando um agente econômico influencia outros agentes de forma positiva ou negativa através de suas decisões. Nesses casos o governo deve agir com a política industrial com medidas corretivas, complementares à atuação de agentes privados racionais.

3) “Fornecimento de bens públicos”: os bens públicos, por possuem como características principais a não-exclusividade e a não-rivalidade, não podem ter sua propriedade atribuída como um direito exclusivo de um único agente econômico, e a agregação de novos consumidores não deve alterar o custo dos bens consumidos. Porém, o ônus gerado ao governo é o conhecido free rider, que seria quando um indivíduo usa os serviços e bens sem pagar por eles. Além disso, o mercado não possui incentivos suficientes para fornecer esse tipo de bens, gerando uma falha de mercado. A solução nesse caso, seria o Estado prover diretamente esses bens ou através de concessões.

4) “Direitos de propriedade comuns”: existe uma falha de mercado com a necessidade de intervenção do Estado quando direitos de propriedade não são possíveis de serem apropriáveis individualmente. Aplicam-se a este caso também quando há poucos incentivos para conservar ou melhorar propriedades comuns.

5) “Diferenças entre as taxas de preferências intertemporais sociais e privadas”: essas diferenças existem quando agentes privados e a sociedade divergem quanto à preferência entre consumo atual e futuro de um bem ou serviço

A existência das falhas de mercado são, no entanto, a motivação para que exista a intervenção do estado, no sentido de regular a economia, para a política neoliberal, também chamada de neoclássica. Devido a essas falhas, existe então, uma justificativa para que o Estado interfira de uma maneira geral (e não setorializada), minimizando as perdas que podem vir a ser causadas por essas falhas.

3.1.2 Política industrial desenvolvimentista

Na história, e principalmente nos ciclos econômicos e períodos de crise, algumas teorias econômicas comprovam que os mercados por si, não tem o poder de autorregulação, devido a inúmeras características exógenas a economia de um país. Por esse motivo, a ótica desenvolvimentista guarda estreita relação com o estágio de desenvolvimento das forças produtivas de um determinado local, e, é tanto mais “intervencionista”, quanto mais tardio for

o processo de industrialização (FERRAZ; MENDES; KUPFER, 2002). A política industrial desenvolvimentista tem como principal característica a atuação ativa do Estado como promotor do desenvolvimento da indústria nacional a fim de fomentar o crescimento econômico do estado-nação à partir de promoção e ações de fomento setorializadas à indústria.

No desenvolvimentismo, o Estado lidera o mercado, pois as autoridades econômicas tomam iniciativas sobre que produtos e tecnologias devem ser encorajados, mobilizando os necessários instrumentos de incentivo e regulação, porém, em geral, subsistem diferenças em termos de taxa de crescimento, estrutura e composição da indústria, instrumentos efetivamente utilizados entre os países que adotam políticas industriais que possuem o desenvolvimento como objetivo. Além disso, a ideologia por trás das políticas empreendidas em cada nação, principalmente quando o processo de industrialização envolve um período longo do tempo, varia de país para país (FERRAZ; MENDES; KUPFER, 2002).

Outra forma de conceituar a política industrial desenvolvimentista, nasce do pressuposto de que somente o mercado não é capaz de trazer o desenvolvimento ao estado-nação. O desenvolvimento nasce da ruptura, onde fatores institucionais tem grande papel. Para Erber e Cassiolato (1997), a incorporação da política industrial desenvolvimentista permite a preocupação com a constituição de novas forças produtivas que alterem a estrutura industrial e tecnológica de um país, levando a sua inserção internacional. Ao estado cabe então, o papel de maior importância, pois ele é o agente estruturante das novas forças produtivas.

3.1.3 Política industrial evolucionista

A PI evolucionista ou, da competência em inovar está intimamente ligada com o progresso tecnológico inserido nas forças produtivas. Segundo Paulo Bastos Tigre (2005), a corrente evolucionista está baseada em três princípios básicos: o primeiro princípio diz respeito às inovações, ou seja, o desenvolvimento econômico é baseado em inovações, seja de produtos, processos ou nas formas organizacionais; o segundo princípio refere-se à ideia de que a racionalidade dos agentes é limitada, já que resulta de um processo de aprendizagem ao longo das interações com o mercado e novas tecnologias, variando de indivíduo para indivíduo; o terceiro princípio rejeita os pressupostos de equilíbrio, segundo este princípio, não é possível alcançar o equilíbrio em um ambiente incerto onde os agentes possuem rotinas e capacitações distintas, assim, é possível afirmar que esta corrente não aceita os pressupostos de equilíbrio, racionalidade ilimitada e informação perfeita conforme a ideia da corrente ortodoxa.

Para Gadelha (2001), a política industrial evolucionista deve atuar sobre o ambiente que condiciona as estratégias de inovação das firmas (incluindo as voltadas para a absorção de tecnologia). O mercado aparece então como um espaço de competição em torno da criação e da

seleção de inovações, estando na base da disseminação do progresso técnico no sistema econômico, mediante os processos de difusão de tecnologias superiores na estrutura produtiva.

Gadelha prossegue afirmando que o conceito schumpeteriano de eficiência atua em duas dimensões, numa de curto prazo, vinculada aos processos evolutivos a partir da estrutura produtiva e tecnológica existente nos sistemas nacionais, e outra, de longo prazo, relacionada aos processos de busca por mudanças mais profundas na estrutura produtiva relacionadas ao desenvolvimento de novas atividades econômicas e novos paradigmas tecnológicos. Essas duas dimensões são dinâmicas no sentido de que se vincula a processos de mudanças que ocorrem ao longo do tempo, de forma ininterrupta e endógena ao processo competitivo, referindo-se, no primeiro caso, ao dinamismo do mercado para promover melhorias e inovações incrementais, determinando a competitividade presente dos agentes, e, no segundo caso, às mudanças para novos universos tecnológicos (ou paradigmas), que determinam a evolução futura no nível de oportunidade tecnológica e da competitividade dos sistemas nacionais.

Aliando a política industrial ao conceito de eficiência, temos então um ganho de produtividade aliado a inovação, ou seja, a competitividade que nasce quando há fomento ao setor tecnológico.

3.2 POLÍTICA INDUSTRIAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Uma das maiores referências de desenvolvimento de um país se diz respeito ao quão desenvolvido é o aparato industrial do mesmo. Não há dúvidas de que a industrialização no Brasil impulsionou o grande desenvolvimento e as taxas altas de crescimento do fim dos anos 70 (SUZIGAN E FURTADO, 2006). Porém, é preciso aplicar uma política industrial séria e sustentável, para que essa tenha raízes o suficiente para trazer os benefícios que o desenvolvimento necessita para ser pleno no país.

A política industrial por si só, não consegue fazer o papel de desenvolvedor da economia, ela pode ser um grande impulso, uma vez que a força da indústria pode conduzir outros pilares que movimentam a economia, como a renda, o consumo e o investimento, mas as ações vão muito além disso. Uma boa política industrial também está em consonância com as políticas macroeconômicas. É necessário que exista um bom andamento das políticas monetárias, fiscal e cambial para que haja sucesso na PI. Uma política industrial mal administrada, pode acarretar no atraso de uma nação, com a má administração dos gastos do governo, ou com uma política de incentivo fiscal ou subsídio em um momento onde não é há saldo nas contas públicas.

Teorias do desenvolvimento econômico estão atreladas às decisões do Estado, porém, não existe uma teoria capaz de aparecer como uma fórmula certa para o desenvolvimento. O que existe, são tentativas de fazer política que seja coerente com a situação econômica de cada país e, que esteja atrelado ao momento em que se está inserido na economia global.

4 POLÍTICA INDUSTRIAL DOS GOVERNOS CONTEMPORÂNEOS - GOVERNO FERNANDO HENRIQUE (1995-2002) E GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2011)

4.1 CENÁRIO ECONÔMICO PRÉ- GOVERNO: A CONSOLIDAÇÃO DA INDÚSTRIA NO BRASIL

Desde sua colonização, o Brasil foi fadado a ser um país com a vantagem comparativa evidenciada por sua grandeza territorial, sendo basicamente um agroexportador. Com o passar do tempo, as economias mundo afora demonstram que para se desenvolver, é necessário entregar bens de capital e conseguir se auto sustentar. As teorias Cepalinas e Novo Desenvolvimentistas, apontam para um caráter de proteção da indústria nascente e uma industrialização capaz de colocar o país em competição ao nível de exportação, e, foi assim que o governo se comportou, na busca do desenvolvimento, seguindo as teorias de substituição de importação, com o objetivo de romper a dependência centro - periferia.

Um país com um crescimento populacional e demográfico, e um grande êxodo rural, tem por necessidade se industrializar. Após a primeira grande depressão, o cenário brasileiro ainda não tem grandes perspectivas na sua indústria, mesmo que, no resto do mundo, a primeira revolução industrial está acontecendo. O processo de industrialização no Brasil, começa a ser evidenciado a partir dos anos 30, com a era Vargas. O modelo de desenvolvimento de Vargas, perdurou por 15 anos e teve importantes realizações para a fundação da indústria nacional, entre elas a criação de instituições de fomento à indústria, como o Banco do Brasil, a SUMOC, o Ministério do Trabalho, Indústria, e Comércio, e principalmente a criação de duas grandes empresas nacionais: a Vale do Rio Doce e a CSN – Companhia Siderúrgica Nacional, sendo a indústria de transformação, a mais influenciada nesse período. (MELLO, 1986).

Em 1948, o governo Dutra, fazia uma linha mais liberalizante, e não contava com o apoio internacional de Vargas, ficando assim, menos invasivo no que diz respeito à participação na política industrial do país, ocorria então, uma ruptura da política intervencionista, uma vez que o financiamento externo também se tornou muito escasso, comparado ao governo anterior.

O retorno de Getúlio Vargas ao governo trazia a continuação da competência da estrutura desenvolvimentista para a indústria, acompanhado do processo de Substituição de Importação e valorização da indústria nacional, praticando profundas mudanças na dinâmica da economia. Uma importante criação no segundo governo Vargas foi o BNDE - que seria um banco de fomento à industrialização brasileira, e mais tarde se tornaria o BNDES. O foco de Vargas, era superar a dependência internacional, estruturando assim a indústria nacional para

um caminho menos dependente das importações da produção estrangeira, e, assim, se sucedeu até o período posterior, de Juscelino Kubistchek, nos anos 50.

A era JK foi marcada pelo processo de desenvolvimento 5 anos em 50, emblemático pelo “Plano de Metas” da época, implementado a partir de estudos do BNDE e da CEPAL, consistia em realizar investimentos em infraestrutura, energia, transporte, viabilizar a produção de bens de capital, de bens de consumo duráveis e de alimentos (SOUZA, 2008). O financiamento ficou por conta de linhas de crédito exclusivas do BNDE e empréstimos advindos do exterior para compras de bens de capital. Houve também uma grande redução fiscal, com isenções tributárias e subsídios às indústrias, resultando em um forte atrativo de capital externo.

No entanto, o dinamismo do crescimento perdeu forças e por volta de 61, as taxas de crescimento não se mantinham mais as mesmas e os investimentos não conseguiram se fazer constantes. Existiu também uma crise cambial internacional e uma inflação acelerada, causada pelo crescimento as bases da má distribuição da renda. O governo passou pela crise política da renúncia de Jânio Quadros, e não conseguia mais manter os seus compromissos internacionais.

O golpe militar de 64 vinha na tentativa de reestruturar o crescimento econômico potencializado na década anterior. O governo Castelo Branco implanta o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo – responsável por conter a inflação e promover uma reforma tributária, alavancando também novas formas de financiamento para continuar crescendo a partir do desenvolvimento da indústria. Um caráter recessivo na parte fiscal foi imposto, para que assim a inflação fosse mantida e o plano de Metas desse resultados posteriormente.

Após o período de 64, o Brasil consegue avançar em um nível estrutural na indústria, grande parte facilitados pela grande oferta de moeda mundial, capaz de financiar essa proposta de crescimento voltado de dentro para fora, grande parte responsabilizado por empresas privadas, porém viabilizado pelo estado da época. Além de propor financiamento via BNDE, uma série de isenções e reduções de tarifas aduaneiras e impostos foram impostos para o crescimento rápido da indústria, além de subsídios para instalação de plantas industriais em regiões menos favorecidas. Segundo Suzigan e Versani (1990):

A estrutura da indústria brasileira evoluiu no sentido de incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, material de transporte, eletrodomésticos, etc. Essa estrutura seria a base sobre a qual se apoiaria o rápido crescimento da produção industrial...

O papel da industrialização da empresa estatal estava principalmente na indústria de base, fortalecido pelo ramo energético, principalmente mineração, exploração de petróleo, siderurgia, química, petroquímica, e a indústria de armamentos e aeronáutica.

O financiamento privado elevou, e muito, a demanda interna, como resultado de um crescente de renda e da massa de empregos e salários, sendo o setor de bens de consumo durável o que mais expandiu na época, liderado pela indústria automobilística e pela linha de eletrodomésticos. Conforme Suzigan (2006, p.170), existiam metas para reorganizar a economia do país, e a política industrial estava aliada a essas metas:

As metas eram estabelecidas sobretudo por motivos relacionados a problemas de balanço de pagamentos: substituição de importações e, nos anos 1970, expansão de exportações de manufaturados. Nesse sentido, a PI ocupava-se especificamente de construir setores, procurando fazer com que a estrutura industrial convergisse para o padrão estrutural das economias industrializadas — baseado na metalmecânica e na química. Mas paralelamente tentava também avançar na constituição de um embrião de sistema nacional de inovação — o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e no desenvolvimento da infra-estrutura econômica; primeiro energia e transportes e depois telecomunicações. Essa construção da estrutura industrial e da infra-estrutura organizou o poder econômico em torno do conhecido tripé: Estado (infra-estrutura e indústrias de base), capital estrangeiro (indústrias dinâmicas) e capital nacional (indústrias tradicionais e segmentos das dinâmicas).

No passar dos anos 70 para os anos 80, a setorialização já não era o mais importante, e a quantidade de indústrias não fazia o diferencial para o governo. O plano era a qualidade das plantas instaladas até então e o crescimento da produção industrial, que já traduzia em números que a substituição de importações havia dado errado (SUZIGAN, 1996). A indústria de bens de consumo estava sendo alavancado pela economia interna e as exportações não conseguiam mais alcançar um grande superávit comercial.

Em 1974, foi implantado pelo governo Geisel, o II PND (Plano Nacional do Desenvolvimento), com o objetivo de dar novos rumos ao desenvolvimento brasileiro, priorizando o aumento da capacidade energética, produção de insumos básicos e bens de capital, cujo a prioridade estava no aumento da produção dos bens de consumo duráveis. (FONSECA, MONTEIRO, 2008). Nesse período, o que acontecia era um grande movimento estatal para desenvolver a indústria nacional através da substituição das importações.

Logo depois, a mudança de governo e o fim do regime militar, os rumos da política mais uma vez se transformaram e a PI é deixada de lado como ferramenta, colocando o ajuste macroeconômico mais uma vez nas mãos da agroindústria, para conter os déficits. Os planos de desenvolvimento econômico e tecnológico foram interrompidos e as metas e programas setoriais abandonadas, em consonância da estabilização macroeconômica. O que aconteceu na época, foi um retrocesso principalmente para a indústria nacional, lançando mão de um grande esforço em detrimento de alavancar medidas para os problemas macroeconômicos. Os números

da indústria Brasileira da época indicam uma queda de 17% na produção e 20% no emprego, sendo o mais grave, por conseguinte, o abandono das implementações tecnológicas e do investimento em inovações que estava sendo feito na época.

O preço do petróleo foi o lapso inicial do sistema de desindustrialização do país, devido a dinâmica de industrialização atrelada ao financiamento externo, e dependente de uma fonte energética escassa. O dólar alcançando patamares altos, nos trouxe grandes perdas, pois o preço da matéria prima estava alto, e as taxas de financiamento ainda mais altas. Com este cenário o aumento de preço foi repassado ao consumidor, causando uma dinâmica inflacionária que apenas tendia ao crescimento.

Com uma trajetória de endividamento externo, o país deixou de tentar conseguir saldos comerciais via proteção, e, exportação via manufatura, mais uma vez, lançando-se como um grande agroexportador. O país pressionado por acordos internacionais via FMI muda de estratégias econômicas e privilegia assim a agroindústria. A mudança da conjuntura internacional foi o principal elemento da mudança de paradigma, levando os planos de industrialização via financiamento externo por água abaixo, devido à grande pressão inflacionária que se instalava. Na chegada dos anos 80, a indústria nacional passou a receber menor aporte de proteção do estado, sem uma estratégia industrial visível, reflexo da grande crise da dívida e do estrangulamento externo, além da grande inflação, incapaz de fazer com que o Estado medisse esforços para lançar mão de um setor, em detrimento da grande preocupação com a dívida pública, resultando em um período sem grandes avanços no setor.

Entre os anos de 1980 e 1985 existe uma melhora significativa na balança de pagamentos. Com uma depreciação monetária chegando à 30% o país tem um aumento significativo nas exportações sendo significativo para a capacidade de pagamentos futuros. Neste período, as contas públicas entram em processo de equilíbrio devido à grande arrecadação advinda do período de reajuste fiscal.

Uma nova política industrial é anunciada em 1990 e aplicada no governo de Fernando Collor de Mello, esta está alinhada nas tentativas de planos de estabilização da economia. Eis a grande ruptura do modelo desenvolvimentista, que vigorava até então. A passagem de um governo baseado no Estado como condutor do desenvolvimento, é cada vez mais deixado para trás, e entra em cena o Estado atrelado ao mercado, como solução para reestruturação produtiva. Grande parte dessas mudanças eram fruto do consenso de Washington. Segundo Almeida (2009):

Cabe destacar que, apesar de o Brasil dos anos 1990 ter abraçado as medidas do Consenso de Washington – assim como o fizeram os demais países da América Latina, com exceção, é

claro, de Cuba –, o governo nunca deixou por completo de adotar políticas de incentivos setoriais. O BNDES teve uma atuação importante naqueles anos no financiamento do processo de privatização, que contou também com a forte participação dos fundos de pensão estatais. Assim, no Brasil, mesmo a privatização teve forte participação ativa do governo no financiamento de grupos vencedores.

A primeira medida de mudanças foi a intensificação da abertura comercial, anunciada em 1990, grande parte influenciada pela abertura econômica dos outros países da América Latina. Havia uma discussão acerca do momento da abertura econômica, uma vez que o país passava por um período de instabilidade. Conforme Lacerda, o modelo de Substituição de Importações e a crescente desregulamentação dos mercados internacionais contribuíram para reestruturação da economia brasileira, influenciada pela redução de tarifas de importação e eliminação de várias barreiras não tarifárias. A tarifa nominal média de importação que era de cerca de 40% em 1990, foi reduzida gradualmente até atingir seu nível mais baixo em 1995, que foi 13%.

A abertura comercial provocou uma melhora nos preços e na tecnologia, pois trouxe acessibilidade e competição, porém houve uma diminuição nos níveis de emprego, devido à dificuldade de algumas empresas nacionais em se manter com o nível de tributação e juros altos e a dificuldade na infraestrutura, frente a seus concorrentes internacionais.

Os períodos de 1991 e 1992 foram de forte recessão, encabeçados pelo plano Collor I e II, que tinham bases em fortes ajustes fiscais e monetários, devido ao grande endividamento interno e a volta da inflação. O Plano Collor I foi o plano de cortes nos gastos públicos e aumento nas receitas, já Plano Collor II contava com congelamento de preços e salários e mais contração monetária e fiscal. O resultado das tentativas de estabilização foram uma forte recessão, e desaprovação do povo, aliado a grandes denúncias de corrupção, o que acabou culminando no impeachment do presidente, assumindo então seu vice, Itamar Franco.

A chamada PICE (Política Industrial de Comércio Exterior), foi a política industrial que vigorou nos anos 1990 e sua finalidade era promover o desenvolvimento através da aliança com o mercado. Estava disposta a apoiar as empresas para alinhá-las à terceira revolução industrial, com estratégias visando à inovação e competitividade, com a abertura comercial, o incentivo à competição doméstica e o desestímulo à prática monopolística. O que aconteceu basicamente, foi o desmonte dos incentivos da época do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, através de várias medidas. A tarifa aduaneira, que era de 32%, reduziu para 14%, e a modal de 40% para 20%, e a abertura econômica estava cada vez mais imposta ao sistema industrial brasileiro (RESENDE, 2000). Na agenda da PICE, havia também a ideia de criação de um programa tecnológico de capacitação da indústria e um programa de qualidade e produtividade, que acabaram não saindo do papel. A parte exitosa da liberalização e da abertura econômica se

deve basicamente aos esforços que as empresas fizeram para não perder o seu espaço no mercado nacional.

O papel do BNDES foi extremamente modificado com a PICE, o banco, que antes era responsável por fomentar o desenvolvimento através do financiamento das indústrias, passava agora a ser o agente das privatizações, trabalhando como auditor dos processos de venda das estatais, e realizando estudos para acertar os valores de compra e venda das empresas. O papel que antes era de agente de distribuição, passou a ser de agente de arrecadação do estado.

4.2 A POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO FHC

O estado se organizou para essa mudança de paradigma, e as relações institucionais ficavam cada vez mais alinhadas no foco na indústria. A coordenação econômica estava centrada no projeto de fomentar a indústria do país, deixando assim de ser um país essencialmente exportador de *comodities* agropecuárias, na tentativa de ser competitivo e autossustentável, eliminando ou menosprezando seus problemas de desenvolvimento através da industrialização. Problemas na economia mundial e a crise do petróleo, levaram o país à uma grande dívida interna e à um problema macroeconômico profundo, com um latente estado inflacionário, onde novamente a indústria foi deixada de lado, pois já não era mais possível manter o plano de investimentos para fazer do país uma potência industrial.

Com as mudanças de governo e a nova estrutura global, uma estratégia liberalizante foi adotada, abrindo os mercados. Isso também é resultado da nova onda de globalização e das estratégias liberais no resto do mundo. As empresas que conseguiram permanecer ativas no Brasil, foram as que conseguiram manter um nível de produtividade e um aparato tecnológico compatível com a concorrência, restando assim, poucas indústrias sobreviventes a esse processo. Para Suzigan e Furtado (2006):

A indústria se ajustou. As empresas enxugaram suas estruturas operacionais e buscaram melhorar a qualidade de seus produtos, aumentar a produtividade e voltar-se para a exportação; e as estruturas das indústrias encolheram com a desarticulação de cadeias produtivas, sobretudo em eletrônica, bens de capital e química/farmacêutica, e com a desativação de segmentos de alta tecnologia. Com isso a participação da indústria de transformação no PIB caiu alguns pontos percentuais. Uma nova estrutura de poder emergiu: Estado regulador, capital estrangeiro dominante em algumas indústrias estratégicas do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico, e grupos privados nacionais reestruturados mas com limitada capacidade financeira e fracas sinergias produtivas, sobretudo em novas tecnologias.

Conforme Barros e Goldenstein (1997), essa é uma era de globalização, abertura da economia, privatizações e estabilização, esse contexto em que Fernando Henrique assume a presidência, traz consigo as consequências tanto positivas quanto negativas dos períodos anteriores.

4.2.1 O Governo FHC - 1995 - 2002

A política industrial do Governo FHC é encarada de forma diferenciada entre autores. Alguns afirmam a inexistência de política industrial, outros, categorizam a PI do governo Fernando Henrique como implícita (conjunto de políticas macroeconômicas que levam a uma vantagem no desenvolvimento industrial), e política industrial explícita (ações de política industrial propriamente ditas e/ou anunciadas no plano de governo, ou estabelecidas via Ministério). Como a política industrial em si tem um conceito abrangente e caracteriza-se por ações do estado em detrimento da indústria, relataremos o plano de governo do período FHC e suas implicações para a indústria, tanto no sentido implícito, quanto explícito.

A controvérsia da falta de política industrial, é também resultado de todo um movimento internacional, como as políticas de abertura comercial que ocorreram em diversas partes do mundo e os mercados globais. A falta de uma estratégia bem definida gera essa impressão no empresariado local e aos economistas, porém, existe no plano de governo políticas desenhadas para o desenvolvimento da indústria, Vieira Resende (2000, p.9) coloca três pontos que são encontrados em documentos oficiais de política industrial explícita que dão suporte à atual estratégia do governo:

- 1) Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), 1995;
- 2) Plano Plurianual - 1996-1999: Ministério do Planejamento e Orçamento/IPEA, 1995 (deste plano surgiu o "Programa Brasil em Ação", divulgado em 25/08/1996, que contempla investimentos diversos na área de infra-estrutura, cujo objetivo é a redução do "custo-Brasil");
- 3) Ações Setoriais para o Aumento da Competitividade da Indústria Brasileira, MICT, 1997.

Os planos de política industrial, apesar de existirem, ficaram se debatendo com a missão de regular os pilares macroeconômicos, assim, as estratégias estavam fadadas as medidas de uma nova moeda. Desta maneira decorre as políticas industriais implícitas no governo FHC. As medidas mais marcantes para o processo industrial são nas palavras de Resende (2000, p.10):

- a) Uma política monetária restritiva com forte impacto na taxa de juros e na taxa de câmbio; a própria política cambial rígida obriga o Banco Central a manter uma taxa de juros elevada (isso evita a emissão de moeda e estimula a entrada de recursos externos); a entrada de capital externo (especulativo) ajuda na sustentação de uma taxa cambial sobrevalorizada.
- b) Uma política fiscal que atua fundamentalmente na redução dos gastos governamentais, visando conter o déficit público dentro de limites toleráveis.
- c) Âncora cambial: a nova moeda nasceu presa à cotação do dólar e entrou, logo depois, num processo de sobrevalorização. Essa política cambial rígida passou a ser um ingrediente importante da política macroeconômica.

- d) A sobrevalorização do real, associada à política de redução das alíquotas de importações, passou a estimular as importações e desestimular exportações. O efeito foi quase que instantâneo com o aparecimento de déficits na balança comercial a partir de novembro de 1994.
- e) A queda acentuada no ritmo da inflação a partir do Plano Real devolveu o que era "imposto inflacionário" para a classe trabalhadora, contribuindo assim para a expansão da demanda agregada.

Os resultados dessas medidas, são em grande parte, desfavoráveis para a indústria Brasileira. A taxa de juros elevada prejudica as empresas que necessitam de financiamento e investimentos, e, a contração do gasto público no geral, diminui a infraestrutura do país, piorando os aspectos como estradas, saúde, educação, o que piora no curto e no longo prazo, aspectos como: mão de obra qualificada e produção de pesquisa. Segundo Resende (2000, p.11):

A âncora cambial lançada pelo Plano Real, atrelada à política monetária restritiva, provocou uma significativa valorização cambial: entre julho e outubro de 1994 a taxa cambial passou de R\$1,00 para R\$0,83 por dólar; em julho/95 a taxa de câmbio situava-se ainda na marca de R\$0,92. A lucratividade das empresas exportadoras foi seriamente afetada, não só pela valorização cambial, mas também pela própria elevação dos custos. A exceção ficava para as empresas exportadoras de matérias-primas que tiveram uma elevação dos preços (em dólares) no mercado internacional. Dentre esses produtos, destacavam-se papel e celulose, alumínio, aço e produtos químicos.

Os impactos da valorização cambial, do processo eufórico de abertura (desmonte dos mecanismos de proteção tarifária e não-tarifária), do aprimoramento da infra-estrutura de importações (redes de crédito, fornecimento e distribuição) e do próprio crescimento industrial passaram a gerar persistentes déficits na balança comercial. O efeito de todo esse processo causou uma alteração sensível no "mix" entre produtos importados e produtos domésticos. A demanda reprimida por produtos importados (décadas de fechamento) fez surgir uma onda de importações sem precedentes. A pauta de importações tornou-se mais rígida. A grande interrogação que surge é se esse novo patamar de importações (novo coeficiente de importações) recuará ou será definitivo.

A abertura comercial tem diferentes impactos na indústria brasileira. A competitividade faz a indústria buscar ganhos de produtividade e querer manter um preço competitivo no mercado, porém, nesse impasse, a pequena indústria perde espaço, pois não consegue crescer em meio as detentoras de tecnologia. Um dos maiores problemas do Brasil na época era a âncora cambial, onde o produtor brasileiro tinha um preço que estava atrelado a âncora cambial, podendo variar dia após dia, competindo com um preço de um produto importado similar que era fixo. Para não perder o mercado, precisava incorporar essa variação de preço aos seus ganhos de produtividade. Sendo assim, ser industrial na conjuntura brasileira da época era um grande desafio e apenas as indústrias mais estruturadas conseguiram superar o momento de instabilidade e prosseguir. Para Belluzzo (1999), as PIs do plano real geraram as seguintes perdas:

perda de elos nas cadeias produtivas, especialmente nos setores metalmeccânico (autopeças e bens de capital), eletroeletrônica e química; desaparecimento de pontos de geração de renda e emprego; desestímulo a projetos voltados para exportação; concentração dos investimentos estrangeiros nos setores mais protegidos (serviços e segmentos privatizados); e desnacionalização. Deve-se acrescentar que alguns setores estão ampliando seus

investimentos em virtude de políticas setoriais específica: automotivo, aeroespacial e telecomunicações. (apud RESENDE, 2000, p.12)

Resende continua:

Essa política industrial implícita tem, necessariamente, que ser complementada com reformas estruturais importantes para manter sua eficácia no longo prazo. Dentre tais reformas, incluem-se: redução da carga tributária, expansão da infra-estrutura econômica e social, maior eficiência dos portos, redução dos encargos sobre a folha de pagamento, entre outras. (RESENDE, 2000, p.12)

Vale lembrar ainda, que apesar de para os empresários ser unânime a falta de política industrial na época do governo FHC, em 29/03/1995 o mercado nacional voltou a ser protegido para alguns produtos, com o decreto lei 1427. Devido à Crise Mexicana em 94, Asiática em 97, e Russa em 98, o mercado internacional todo se tornou um ambiente turbulento, por consequência o Brasil tratou de manter as suas taxas de juros altas, atraindo capital internacional. Belluzo também menciona a grande perda na indústria devido ao impacto do ajuste macroeconômico cambial, que traz consequências negativas no volume das exportações. Quem mais perdeu, foi a indústria metalmeccânica, de autopeças e bens de capital, eletroeletrônica e química, consequentemente houve uma diminuição nos níveis de emprego e renda proveniente desses setores, e transferência de investimentos para outros setores devido a políticas setoriais. Segundo Belluzzo, essa é a chamada desnacionalização, o que gera nesses setores grandes perdas na capacidade de desenvolver tecnologia de ponta.

4.2.3 Instituições da Política Industrial

A política industrial depende em grande parte do aparato institucional que a mantém. Desde os anos 90, os Ministérios passaram por grandes transformações, passando por várias mãos as decisões de garantir o bom funcionamento da indústria Brasileira. Antes dos anos 90, existia o até então MIC (Ministério da Indústria e Comércio), que aliado ao Ministério da Fazenda, decidia os rumos da política industrial e organizava seu orçamento subdividindo incentivos, subsídios e isenções, o MIC elaborava a parte administrava os incentivos e o Ministério da Fazenda administrava a política de comércio exterior. Durante o Governo Collor, esses dois Ministérios foram extintos, sendo criado o então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, aliando as duas pastas e dando conta da política industrial, além da política de comércio exterior e da política macroeconômica. Logo depois, no interregno Itamar Franco, esse ministério foi novamente desmembrado, sendo criado o MICT (Ministério da Indústria Comércio e Turismo) e o Ministério da Fazenda e do Planejamento. O MICT conta também com a pasta do Comércio Exterior e o Ministério do Comércio, recriados em forma de Secretaria, e incorpora o INPI e o INMETRO. Mesmo com a força das Secretarias, grande parte das políticas continuou sendo implementada pelo Ministério da Fazenda no Governo FHC, pois

a força da política macroeconômica estava muito ligada às decisões econômicas do governo. Com o aparecimento dos déficits comerciais, foi criada também a Câmara de Comércio Exterior-CAMEX -Decreto nº 1.386, de 06/02/1996- Esta instituição tem como integrantes o ministro da Casa Civil (como presidente), os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento, da Indústria Comércio e Turismo e da Agricultura, além do presidente do Banco Central. Compete à CAMEX, entre outras coisas, definir as diretrizes da política de comércio exterior. Os Ministérios permaneceram assim até 1999, quando o MICT foi recriado com o nome de Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

4.2.3 Políticas Explícitas do Governo FHC: Políticas Setoriais de Fomento a

Indústria:

As políticas de fomento à indústria têm características distintas no governo FHC, alguns setores se estabeleceram como mais beneficiados em políticas marcantes e pontuais, como é o caso da indústria automobilística, e outras, apenas sobreviveram no processo de globalização e juros altos, pelo qual passava a economia brasileira na época. Conforme observações de Barros e Goldeinstein (1997), a falta de políticas fortes de apoio à indústria, principalmente as empresas familiares, foi o maior descaso do governo FHC com os frutos colhidos dos antigos planos de industrialização brasileira, que tinham por missão continuar os investimentos com participação do tripé estatal e fomentar o processo de arranque da indústria nacional. O setor automobilístico foi o grande receptor de políticas de fomento no governo FHC, devido à grande instalação de empresas multinacionais nesse segmento por conta da grande demanda potencial que o país possuía. As políticas efetivas de fomento ao setor automobilístico começaram a aparecer efetivamente em 1995 com o objetivo reduzir custos de produção, estimular investimentos, expandir as exportações de veículos e melhorar o saldo na balança comercial.

Antônio Resende (2000, p.16) aponta uma lista de benefícios recebidos pela indústria automobilística neste período:

- a) Redução de 90% no imposto de importação de máquinas, que passa a ter uma alíquota média de 2%. Entretanto, as importações de bens de capital com imposto reduzido tem um limite: a proporção entre aquisições no mercado interno (produção local) e importações é de um por um, até 31/12/1997, e de um por meio a partir de 01/01/98.
- b) Redução do imposto de importação para as matérias-primas, componentes e peças: a alíquota média reduziu, em 1996, de 18% para 2,0%. Esta alíquota aumentará gradualmente até atingir 8%, em 1999.
- c) As montadoras instaladas no país terão o imposto de importação reduzido em 50%, pagando, assim, uma alíquota de 35%. Quanto às importadoras independentes, estas pagarão a alíquota integral de 70%, e, posteriormente, o cronograma estabelecido pelo governo foi de redução gradual dessa tarifa: 63%(1997), 49%(1998), 35%(1999) e 20%(2000). Este último correspondendo ao nível estabelecido na TEC-Tarifa Externa Comum do Mercosul. A redução para as montadoras não poderá resultar em pagamento inferior à alíquota estabelecida na TEC.

- d) O índice de nacionalização de peças é de 60%, sendo que as montadoras que estiverem chegando ao Brasil terão três anos para cumprir tal exigência.
- e) Para cada dólar gasto no mercado externo com a compra de matérias-primas, outro dólar deve ser gasto no mercado interno com a mesma finalidade.
- f) Para cada US\$ 1,5 exportado, a montadora participante do acordo poderá importar US\$ 1,0 em peças e componentes, com imposto reduzido.

Em 1996 são criados incentivos adicionais para favorecer as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Montadoras de diversas nacionalidades se instalam no país devido a estes incentivos. Estas políticas além de favorecerem o setor automotivo incentivam o setor de autopeças que abocanha os ganhos das políticas do setor, como principal benefício as isenções tarifárias.

A abertura econômica brasileira voltada para políticas neoliberais traz consigo a privatização e a abertura de capital de empresas do setor público. Diversos setores da economia passaram por este processo principalmente as telecomunicações, bancos estatais e a mineração nacional. A privatização destas empresas trouxe capital imediato para o governo que pôde assim balancear suas contas e a promessa de uma melhoria em determinados serviços. Com uma economia estável e promessas de ganhos vantajosos empresas de diversos lugares entram para o mercado brasileiro incentivando assim a livre competição.

4.2.4 Políticas de Comércio Exterior:

a) Políticas Cambiais

A política cambial é um ponto marcante no governo FHC. Usado como uma estratégia macroeconômica para poder colocar em prática a situação da nova moeda, essa estratégia trouxe grandes impasses na balança comercial, gerando um grande aumento nas importações em detrimento das exportações. O saldo negativo na balança comercial foi, por conseguinte, reflexo da alta desvalorização da moeda. Pós 99, existiu ainda um movimento de liberalização cambial, onde a moeda sofreu uma desvalorização de mais de 50%. Segundo Resende (2000), esse impacto conseguiu aos poucos, reverter essa situação, pois as exportações conseguiram aumentar pouco a pouco.

b) Políticas de Exportação

O governo pretendia, com a abertura comercial, promover a competitividade e melhorar o parque industrial brasileiro, promovendo a exportação de nossos produtos, no entanto, não foi bem assim que aconteceu e os planos não saíram dentro do esperado. Em 1998, foi lançada então o PPE (Programa Especial de Exportação) com o objetivo de elevar as exportações brasileiras em 100 bilhões até 2002, uma expectativa que segundo Resende seria ambiciosa, uma vez que a conta da época era uma média anual de 52 bilhões. A desvalorização cambial que continuava acontecendo, era a chave para impulsionar as exportações e acelerar os planos do PPE previsto por FHC. O Programa de Exportação através do “Simplex” estimulava as

exportações via desburocratização, simplificando as exportações através da diminuição do número de documentos e da simplificação de processos. Este programa privilegia 55 setores que receberão estímulos para exportar, estímulos como áreas de financiamento, auxílio em promoção comercial, assuntos trabalhistas, logística, qualidade e tecnologia. Vinculada ao SEBRAE, foi criada também a APEX- Agência de Promoção às Exportações – em 1998 – que visa estimular a exportação de pequenas e médias empresas, fortalecendo assim a exportação no sentido amplo, em termos institucionais via governo.

Em agosto de 1998, aliada ao Banco Central, começou a funcionar também a SBCE – Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações – uma instituição autorizada a emitir apólices de seguro para exportações, diminuindo assim o risco de quebra de contratos de até 2 anos de exportações, reduzindo as incertezas.

c) Políticas de Importação

Para Resende (2000), o governo Fernando Henrique utilizou as importações como um artifício para conter o aumento de preços e garantir o processo de modernização tecnológica da indústria brasileira, tendo assim ganho de produtividade com as importações de bens de capital, matérias primas, componentes e peças. Porém, estas medidas não correram como planejado e o déficit na balança comercial obrigaram o governo a impor limites sobre sua política de importação.

4.2.5 Políticas de Regulação:

a) Política de Concorrência e o CADE

A lei da concorrência 888.4 de 11-06-1994, que promove a livre concorrência e criminaliza o abuso de poder também é resultado da política implícita no governo FHC. Implementada pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa econômica) tem por objetivo promover a competição entre setores, incentivando a melhoria de desempenho dos mesmos através de ganhos de produtividade, contratação de pessoal e desenvolvimento da tecnologia, sem que estes causem danos ao consumidor através de aumento de preços não justificados pela evolução dos custos.

b) Políticas Regulatórias

As políticas regulatórias do FHC dizem respeito a infraestrutura do aparato industrial, e assuntos polêmicos são tratados nesse meio, como as privatizações, implementação da Lei nº 8.987 das Concessões, de 13-02-1995, que estabelece direitos e obrigações das autoridades concedentes e concessionários na oferta de serviços públicos e a supressão de monopólios estatais de petróleo, telecomunicações, distribuição de gás e a livre entrada do capital

estrangeiro no setor. Nesse sentido, foram criadas então as principais agências reguladoras, como a ANEEL, ANATEL, ANA, ANTT e ANTAQ, para regular as estatais privatizadas;

c) Lei das Patentes e Propriedade Intelectual

Em 1996, foi criada a lei 927.9, a Lei das patentes e da propriedade intelectual no Brasil. Para via de regra, um indicador de desenvolvimento de tecnologia de um país, é o seu número de patentes, e até então, o Brasil não possuía uma lei própria. Com essa ação, o país ganhou uma legislação capaz de reconhecer marcas e tecnologia, o que trouxe ganhos principalmente aos setores farmacêuticos e alimentício.

d) Fontes de Financiamento:

A principal fonte de financiamento do país sempre foi advinda de linhas de crédito, hora do FMI, hora de outras fontes privadas do exterior. As indústrias firmadas no Brasil têm grande parte crédito advindo do BNDES. A partir do governo FHC, esse financiamento aumentou muito. De R\$ 6,7 bilhões (1994), atingiu, no final de 1998, cerca de R\$ 20 bilhões. Os recursos institucionais (poupança compulsória) constituem a principal fonte de recursos do BNDES e respondem por mais da metade de seus recursos totais (IEDI, 1998, p.208). Desses recursos institucionais, a principal fonte é o FAT (Fundo de Amparo dos Trabalhadores), formado a partir do PIS/PASEP. O banco conta também com outras fontes: retorno de empréstimos, captações no mercado externo, recursos multilaterais (BID e Eximbank) e monetização de ações.

Durante o período de 1994-1998, as principais atividades que receberam financiamento do BNDES foram: infraestrutura, serviços industriais de utilidade pública, transportes, serviços em geral, produtos alimentícios e bebidas, metalurgia e agropecuária. Porém, o banco financia praticamente todas as atividades (IEDI, 1998, p.209). Neste período o setor que recebeu mais financiamento do BNDES foi o de infraestrutura, sendo 26%, em 1995, 31,5%, em 1996, e 45,6%, em 1997 (IEDI, 1998, p.209).

4.2.6 O Plano Nacional das Privatizações

O plano Nacional das privatizações ficou conhecido como PND, foi criado no final dos anos 90, mas por algum tempo já havia discussões do que deveria ou não ser privatizado no Brasil. A efetivação do plano de privatizações se deu inicialmente no governo anterior ao FHC, entre 1991 e 94, já haviam sido privatizadas grandes empresas, como todo setor siderúrgico, que contemplava 15 empresas, além de estatais de fertilizantes e petroquímica. Porém, a quantidade maior de empresas privatizadas ocorreu a partir de 1995, sendo até o final de 2002, 68 empresas privatizadas, rendendo ao governo Federal um total de 28,58 Bilhões. Um destaque que se faz, é ao papel do BNDES no PND, sendo este responsável por gerir o fundo das

desestatizações, sendo responsável por contratar os auditores para o processo licitatório e de venda das empresas.

5. POLÍTICA INDUSTRIAL GOVERNO LULA

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assume seu primeiro mandato em 2003, continuando o regime de metas de inflação do mandato anterior, com base nas taxas de juro elevadas. Neste ano, o governo não traz grandes mudanças no que diz respeito a política industrial e fecha com taxas de crescimento baixas, porém, com a balança comercial equilibrada. O consumo populacional continuava freado pelas velhas políticas monetárias, mas se por um lado havia uma continuação do governo anterior, por outro, o ano seguinte reservava um salto para as PI's.

5.1 A PITCE – Política Industrial Tecnológica e de Comercio Exterior

O cenário econômico de 2004, trazia como novidade uma crescente demanda por produtos nacionais, vindas de países asiáticos, em especial a China. O país enxergou uma grande oportunidade de promover a política industrial e alavancar seu desenvolvimento baseado nas exportações. Neste ano é lançado então o primeiro grande plano de política industrial desde o governo Sarney. A PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio exterior) levou vários meses para ser elaborada, com o auxílio de técnicos no assunto, e estudiosos do desenvolvimento. Para Cano e Silva (2010, p.7), a PITCE teve:

que enfrentar muitas dificuldades, entre elas a herança herdada dos anos 1990, quando foram extintas ou esvaziadas muitas das instâncias de coordenação e de planejamento que desempenharam papel importante ao longo do processo de industrialização: conselhos interministeriais, órgãos de planejamento etc., além das instâncias que existiam no interior das empresas públicas de infraestrutura que foram privatizadas. Na lista dos sobreviventes: as esvaziadas agências de desenvolvimento regional, um BNDES desfigurado, o BB e a CEF com atuações acanhadas, o Sebrae com atuação isolada, alguns outros arranjos institucionais, além de um conjunto desarticulado de instrumentos, criados em geral para minimizar distorções geradas pela política econômica.

Cano e Silva (2010, p.7) continuam:

De acordo com os documentos oficiais, a PITCE (consubstanciada em um conjunto de 57 medidas distribuídas em 11 programas de política) propunha-se articular três planos distintos: 1) Linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva); 2) Opções estratégicas (semicondutores, software, bens de capital e fármacos); 3) Atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis). Eram dois os macroprogramas mobilizadores: I) Indústria forte (visando fortalecer e expandir a base industrial brasileira); II) Inova Brasil (visando aumentar a capacidade inovadora das empresas). Um plano de ação que explicitava como objetivos o aumento da eficiência da estrutura produtiva, o aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. Esta seria a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil teria maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas e abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais.

Para Castilhos (2010, p.7) a PITCE sugere ações em diversas áreas como:

inserção dos produtos brasileiros em cadeias internacionais de suprimentos; apoio direto às exportações (financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária); estímulos à criação de centros de distribuição no exterior e internacionalização destes; apoio à consolidação da imagem, etc. Além disso, propõe-se a apoiar as atividades dos setores que vêm ganhando espaço, como o de agronegócios. X

A PITCE era um explícito plano de aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação e a expansão das exportações. Esta era a base para inserir o país no comércio internacional, e desenvolver vantagens para o país frente à outros competidores internacionais

A política industrial explícita estava muito bem desenhada, porém, era necessário que os pilares macroeconômicos estivessem alinhados para o sucesso da mesma. Segundo Cano e Silva (2010), o que existiu foi um grande descompasso entre política industrial e política macroeconômica. O governo tinha um plano de crescimento aliado ao desenvolvimento industrial, porém, a política econômica ortodoxa e restritiva não caminhava juntamente com os planos da PI, gerando um hiato entre o investimento no aparato tecnológico, que não era capaz de reverter os problemas estruturais.

Desde o lançamento da PITCE até final do primeiro governo Lula Cano e Silva (2010) ressaltam como relevantes os seguintes resultados da política industrial:

- 1) O fortalecimento da estrutura institucional de apoio PI, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI, instância de articulação público-privada com alto nível de representação, e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, pela Lei 11.080, de 30/12/04;
- 2) A aprovação da Lei de Inovação (Lei 10.973, de 02/12/04) e de sua regulamentação (Decreto 5.563, de 11/10/05), bem como da Lei do Bem (Lei 11.196, de 21/11/05) e de sua regulamentação (Decreto 5.798, de 07/07/06);
- 3) A criação da Lei de Informática (que em 26/09/06 – Decreto 5.906 – teve os incentivos fiscais para o setor prorrogados até 2019) e a Lei de Biossegurança (Lei 11.105, de 23/11/05), que viabiliza a pesquisa com organismos geneticamente modificados e células-tronco;
- 4) O papel do BNDES como instrumento de fomento à inovação de forma incentivada e a ampliação do orçamento da Finep, mudando drasticamente o seu papel do governo anterior
- 5) Linhas de apoio à inovação da Finep e do BNDES, linhas de financiamento ao investimento do BNDES, linhas especiais para capital de giro do BNDES e da CEF, para micro e pequenas empresas e mudanças na legislação para MPEs e programas de apoio ao desenvolvimento organizacional e gerencial.

Para Laplane & Sarti (2006), referenciado por Cano e Silva (2010, p.10), grande parte dos recursos disponíveis estava destinada ao financiamento de exportações e os recursos para desenvolvimento tecnológico das pequenas indústrias era escasso. Nas palavras de Cano e Silva (2010, p.10):

sob as amarras da política macroeconômica, a PITCE não produziu os resultados que poderia, do ponto de vista do desempenho da indústria no seu conjunto e de sua contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional, a despeito do bom desempenho de algumas empresas e setores individualmente.

A PITCE tinha bons preceitos de trazer resultados com suas ações, porém o que dificultou os seus resultados foi a grande diferença da política macroeconômica e da política industrial, uma vez que não haviam recursos disponíveis para as ações, e os resultados brasileiros estavam baixos. Porém, um dos maiores méritos que a mesma trouxe, foi colocar a indústria na agenda de prioridades do país.

5.2 A PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

O segundo mandato do governo Lula se inicia a fim de ser o mandato que colocaria a política industrial como pilar definitivo do desenvolvimento. A Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP foi a nova política industrial lançada no final de 2008, apoiada em novos pilares:

- 1) tributária/fiscal 2) financiamento, 3) poder de compra por parte do governo, 4) aprimoramento jurídico, 5) regulação e 6) apoio técnico.

A PI tinha como objetivo a sustentar um novo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações, para que assim os problemas da PITCE fossem sanados. “Entre outros instrumentos, o novo programa propunha a desoneração de diversos setores produtivos correspondente a uma renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões entre 2008 e 2011.” (CANO; SILVA, 2010, p.11)

Um novo passo de política industrial desenvolvimentista é dado, colocando o estado como promotor do desenvolvimento. Para Cano e Silva (2010, p.13) a PDP tinha metas de:

elevação do investimento fixo para 21% do PIB até 2010 (contra 17,6%, em 2007), correspondendo a cerca de R\$ 620 bilhões. Quanto ao estímulo à inovação no setor industrial, a perspectiva era que os investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento (P&D) representassem 0,65% do PIB em 2010 (contra 0,51%, em 2007), o que exigiria um crescimento médio anual de 9,8%.

Para Gilmar Lourenço (2008, p.2):

Evidentemente, a intenção de restabelecimento da atuação do Estado como indutor do desenvolvimento parece compatível com a experiência e, sobretudo, com os resultados,

trilhada pelas nações emergentes desde a intensificação da globalização produtiva e financeira no final dos anos 1970, particularmente os asiáticos. Contudo, as escolhas estratégicas transitam por duas opções excludentes: a definição de prioridades setoriais e a formulação e implementação de planos de maior abrangência.

O BNDES retoma sua importância com a PDP, sendo então, o responsável pela desburocratização dos financiamentos e o aporte dos recursos. Segundo Silva e Cano (2010), o setor da indústria e serviços passou a receber um aporte de 210,4 bilhões, entre 2008 e 2010. Esses investimentos são somados ao PACTI - Plano de Ação, Ciência e Tecnologia, lançado em novembro de 2007 pelo MCT, com previsão de investimento de cerca de R\$ 41 bilhões até 2010.

O financiamento para indústria via Finame (Agência Especial de Financiamento Industrial) foi dobrado, passando de cinco para dez anos. A PDP previa também linha de crédito do BNDES com taxa especial para projetos de empresas que tenham investimentos em P&D. A seleção dos setores que se beneficiariam da PDP: “recaiu sobre segmentos que, a rigor, por conta de escalas produtivas, tecnológicas e financeiras e de condições de mercado, teriam condições de continuar alcançando voos próprios, como as indústrias de petróleo e gás, aeronáutica, mineração, siderurgia, celulose e carnes.” (LOURENÇO, 2008, p.2)

Tratando-se de tributos, com o:

estímulo ao investimento previam-se a depreciação acelerada do prazo e crédito de 25% do valor anual da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), a redução do prazo de apropriação de créditos derivados da aquisição de bens de capital de 24 para 12 meses e a eliminação da incidência do IOF de 0,38% nas operações de crédito do BNDES, Finame e Finep (Financiadora de Estudos e Projetos). (CANO; SILVA, 2010, p.14)

Outra grande medida implementada na PDP, foi a redução do IPI para diversos setores, desonerando produtos do setor químico, material plástico, papel, vidro, alumínio, produtos de metal e outros.

Segundo o documento oficial da PDP, as medidas tinham como objetivo ampliar a capacidade produtiva do país, investindo em inovação, tecnologia e pequenas e médias empresas e, desta maneira, trazer equilíbrio à balança de pagamentos. Para alcançar suas metas a PDP investiu em programas estruturantes que beneficiaram a indústria do país, revertendo externalidades positivas para agregar benefícios a sua produção.

Tabela 1: Objetivos Setoriais da PDP

Setores	Objetivos
Complexo automotivo	Consolidar e ampliar a participação do país na produção mundial.
Bens de capital	Ampliar a competitividade e a inserção externa da indústria brasileira.

Têxtil e confecções	Ampliar a competitividade e as exportações.
Madeiras e móveis	Conquistar o mercado de móveis de alto padrão nos Estados Unidos e na Europa e ampliar a participação de móveis em geral em novos mercados, desenvolver os arranjos produtivos locais, aumentar a competitividade e a valorização do <i>design</i> brasileiro.
Construção civil	Ampliar e modernizar o setor de construção civil com o objetivo de reduzir o déficit habitacional.
Indústria naval e cabotagem	Fortalecer a indústria naval a partir de encomendas do segmento <i>off-shore</i> e de demandas de armação nacional, especialmente para a cabotagem.
Couro, calçados e artefatos	Incorporar tecnologias estratégicas como nanotecnologia e biotecnologia na cadeia produtiva.
Plásticos	Consolidar o Brasil como exportador de produtos com tecnologia e valor agregado, aumentando a competitividade das indústrias de transformados plásticos.
Complexo aeronáutico	Ampliar a participação de aeronaves civis e de aeropeças nacionais no mercado internacional e mundial.
Petróleo, gás natural e petroquímica	Garantir a autossuficiência de petróleo, revitalizar e ampliar a participação da indústria nacional, em bases competitivas e sustentáveis.
Celulose e papel, mineração e siderurgia	Consolidar a liderança competitiva por meio de ampliação do porte empresarial, aumentar a capacidade tecnológica e fortalecer as redes de logística e de fornecimento de insumos

Para Negri (2009):

O governo, ao lançar a PDP, o fez no momento em que a economia vinha apresentando crescimento do setor industrial, melhora na balança comercial e queda nas desigualdades econômicas, com o objetivo de evitar o mesmo erro da Pitce, que foi lançada quando a economia brasileira não apresentava ainda as condições de arcar com os custos de uma política industrial. Contudo, logo após o início de sua implementação, a economia brasileira foi afetada pela crise econômica mundial, o que fez com que o governo acelerasse sua execução (apud AZEVEDO, et al. 2011, p.340)

A política industrial do novo governo trazia consigo ambiciosas metas, que levavam em conta também um equilíbrio no cenário internacional. Existia também uma contradição, nas elevadas metas de exportação, uma vez que as políticas monetárias e cambiais estavam valorizando o câmbio e inibindo as exportações.

As outras metas até poderiam ter sido confirmadas, mas a crise mundial impediu. Existia um cenário econômico diferente na formulação da PI, e outro, quando a mesma foi colocada em prática. Nas palavras de Cano e Silva (2010, p.15):

Quando foi lançada a PDP, em maio de 2008, o contexto interno da economia brasileira era mais favorável (embora já fossem bastante visíveis as nuvens no horizonte externo): mercados de crédito em expansão, crescimento firme da demanda doméstica (com forte endividamento familiar), setor privado com recursos para investir, redução do desemprego, aumento dos empregos formais, crescimento da massa real de salários e redução das desigualdades, além de investimentos e produtividade em expansão e quantidade de reservas elevadas. Os pontos fracos eram o câmbio valorizado e a velocidade com que o saldo em transações correntes se tornava negativo, além dos níveis elevados de juros. [...]

A crise internacional apareceu no final de 2008, e exigiu do governo então, medidas que iam contra os seus princípios para evolução da PDP, sendo necessárias medidas anticíclicas para que os efeitos da crise não fossem sentidos no país. Em certa forma, algumas políticas já tomadas na PDP e também em outro programa do governo, o PAC (com o minha casa minha vida), trouxeram alguns benefícios, que foram efeito das desonerações tributárias, minimizando assim demissões em setores estratégicos da indústria e continuando a produção em níveis crescentes;

Números do Relatório de Macrometas da PDP, apontam, que apesar da crise de 2008, das 340 medidas da PDP anunciadas desde maio de 2008, foram operacionalizadas.

- a) 100% das 31 anunciadas no lançamento em 12/05/08;
- b) 98% das 293 medidas diretamente associadas à PDP anunciadas após o lançamento;
- c) 75% das 4 medidas anunciadas no contexto da crise internacional;
- d) 100% das 12 medidas anunciadas em outros programas de governo.

Além dessas 425 medidas, outras 94 medidas foram geradas fora da PDP e também impactam o setor produtivo: 54 medidas anunciadas são associadas ao contexto da crise internacional (100% operacionalizadas) e 40 medidas são associadas a outros programas de governo (97,5% operacionalizadas). (Relatório de Macrometas da PDP: maio/2008 – fevereiro/2010, p.3)

5.3 RESULTADOS NA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA:

O governo pauta suas ações de forma conjunta com outros países, Cano e Silva (2010, p.17) citam algumas destas ações. Em acordos com a Argentina, foram definidos oito setores como possíveis de integração: petróleo e gás, autopeças, aeronáutica, máquinas e equipamentos agrícolas, madeira e móveis, linha branca, lácteos e vinhos. Em acordo com a Venezuela, houveram 7 pré-projetos fabris para a Venezuela e seleção de 26 empresas brasileiras (Integração com América Latina e Caribe). Foi definida também uma estruturação de Programa de Desenvolvimento de Fornecedores de petróleo e gás e automotivo no Mercosul e projetos encaminhados pela ABDI para financiamento com recursos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). No governo Lula, ainda ficaram em andamento projetos de cooperação industrial com Moçambique, Angola e Líbia (qualificação da pauta DAE – Direito Antidumping Específico; cooperação prevista para este ano). Para os projetos de integração produtiva, os desembolsos do BNDES em 2009 fecharam no montante de R\$ 60,6 bilhões.

Outro ponto importante e de muito destaque no governo Lula, foi o incentivo a criação de superindústrias, privilegiando alguns setores específicos (como o setor de carnes e o setor de petróleo) com a grande expansão de crédito do BNDES. Segundo Almeida (2011, p.76):

quando se olha os maiores desembolsos do BNDES em 2008 e 2009 constata-se, de forma clara, que há uma predominância dos empréstimos para empresas em setores nos quais o Brasil já tem uma clara vantagem comparativa. Dos dez maiores empréstimos para o setor industrial efetuados diretamente pelo BNDES em 2008 e 2009, destacam-se os empréstimos para frigoríficos, empresas do ramo de alimentos, bebidas e usinas de álcool, além dos empréstimos diretos para a Petrobras, que foram de R\$ 23,4 bilhões apenas em 2009.

Em contrapartida, o incentivo a setores inovadores, com alto poder de valor agregado, não acontece da mesma forma. Apesar do aumento no crédito, os setores que mais necessitam de P&D, não aumento de recursos para se fazer investimentos. Os grandes aportes de empréstimos advindos do BNDES também foram responsáveis por criar grandes fusões, criando as superindústrias. Essa concentração setorial ainda gera dúvidas em relação aos ganhos com o investimento, alguns autores acreditam que os ganhos são mais privados do que sociais, o que de certa forma desqualificaria o motivo da política industrial.

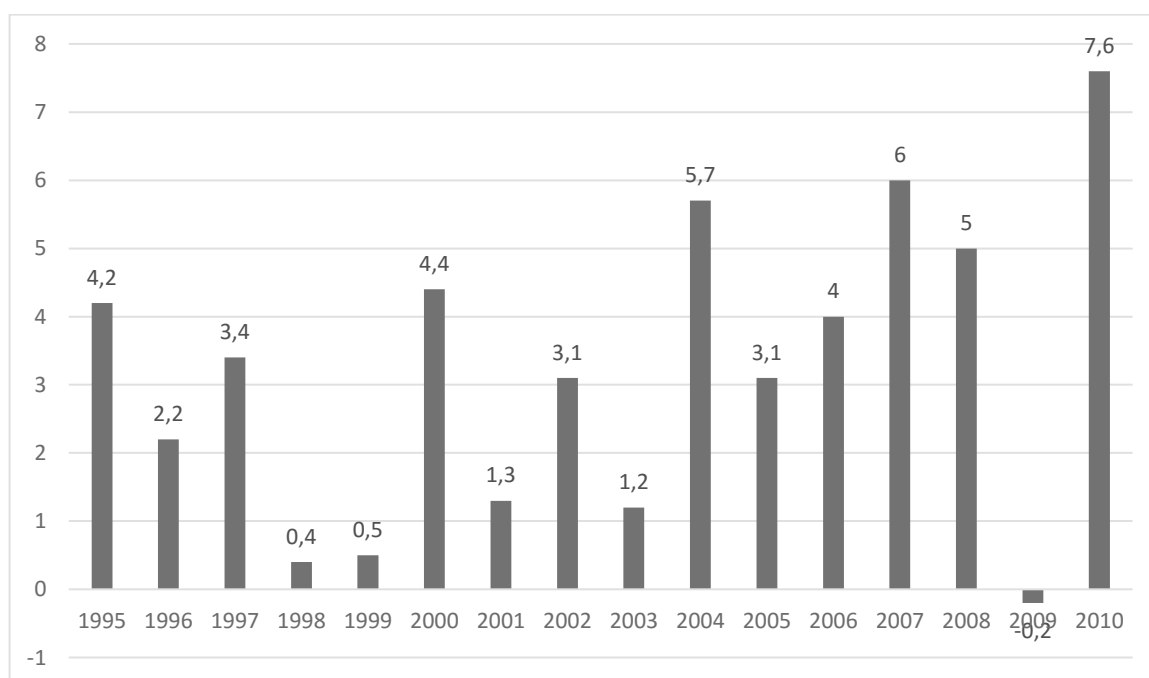
6 IMPACTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDUSTRIAL E SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

As políticas industriais adotadas tanto no governo Fernando Henrique (1995-2002) quanto no governo Lula (2003-2011), tinham como finalidade desenvolver o país no campo econômico, na eficiência industrial e no campo social. No seguinte capítulo, teremos uma apresentação de dados do Centro de Estudos de Altos Brasil do século XXI, que tem como objetivo fazer uma comparação desses períodos, colocando em estatísticas o desempenho das políticas adotadas em três campos: Econômico, Industrial e Social, para que assim, seja possível visualizar um panorama do impacto das escolhas de cada governo.

6.1 CAMPO ECONÔMICO.

Um dos indicadores mais utilizados para medir o crescimento econômico é o Produto Interno Bruto. O PIB é a medida da soma de toda produção de bens e serviços em um determinado país. O PIB do período analisado se comportou da seguinte maneira:

Gráfico 1: Crescimento do PIB.



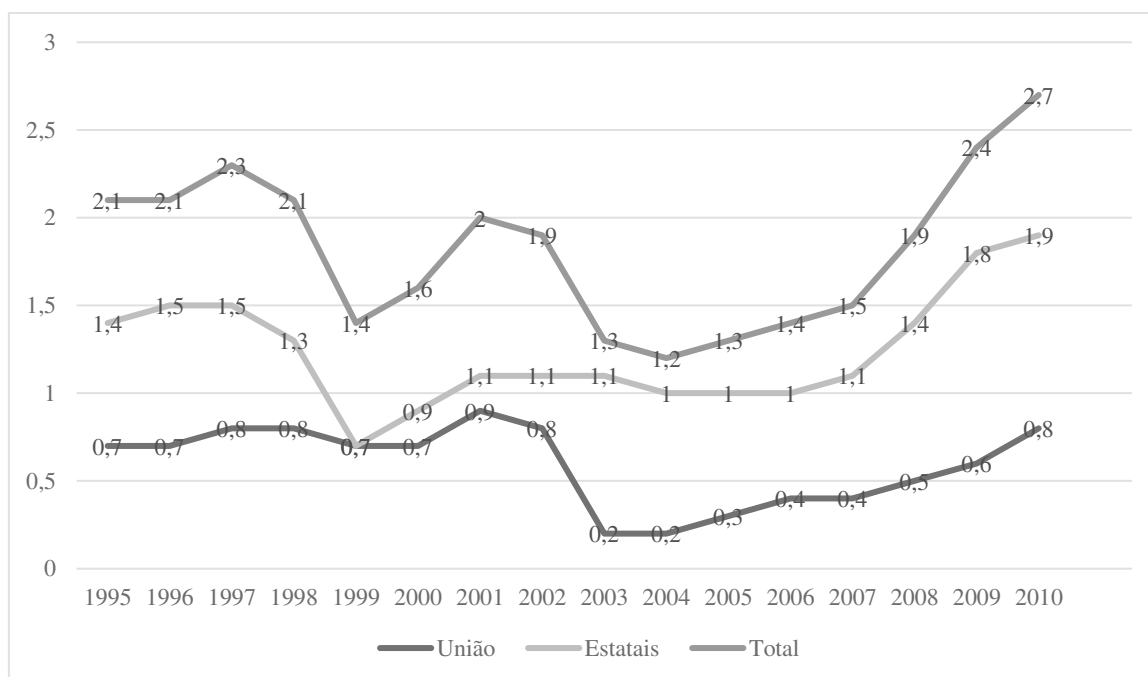
Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 41

O PIB apresentou uma variação crescente, com exceção do ano de 2009, sendo esse reflexo da crise internacional de 2008. Nota-se que o crescimento em pontos percentuais foi mais expressivo nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tendo um pico de 7,6%

em 2010. Os anos de plano real mostram um comportamento cíclico, que ensaia um aumento com a estabilidade do plano real e prossegue inconstante até o final do primeiro mandato, com um crescimento pequeno no final do primeiro e início do segundo mandato, retomando um grande crescimento em 2000.

O investimento público federal aponta a porcentagem de PIB que foi utilizada como investimento pelo Estado e pela união, no período. O investimento público é aplicado em setores importantes como educação e infraestrutura, e seu poder de injeção está basicamente ligado a arrecadação e gestão das contas públicas. Um país com uma alta arrecadação e uma boa gestão, além de projetos de investimento concretos e eficientes é capaz de ter bons níveis de investimento público.

Gráfico 2: Investimento público Federal (em % do PIB).



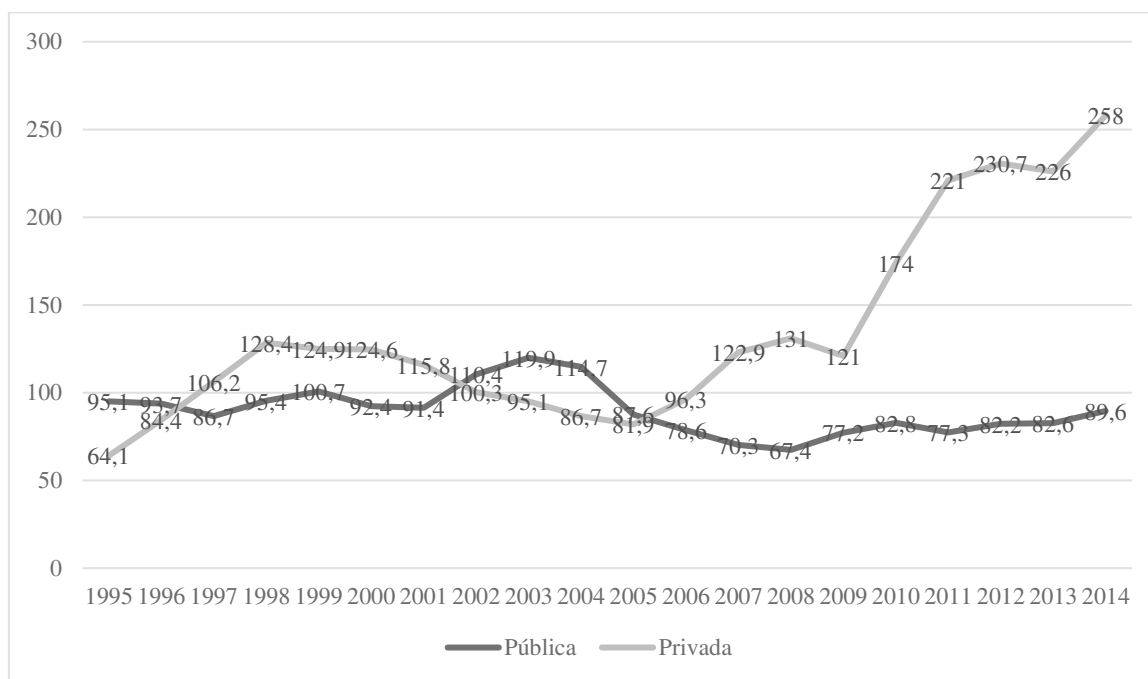
Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 46

O investimento público federal variou bastante em toda a série. Até 2002, que corresponde ao primeiro mandato do governo FHC, o nível de investimento aumenta uma vez em 1997, logo depois mantém uma baixa chegando a 1,2% do PIB, se recupera mas não consegue mais alcançar suas marcas anteriores. O período Lula vai a níveis ainda mais baixos nos dois primeiros anos de seu mandato, e gradativamente se recupera com pouca força, até atingir níveis mais altos de investimento nos seus dois últimos anos de mandato, grande parte acarretado pelos investimentos estatais.

A dívida externa pública- privada corresponde a dívida da esfera pública e da esfera privada com bancos externos, não sendo essa contabilizada com a dívida interna, que diz

respeito a emissões do próprio tesouro nacional. A dívida externa é composta de empréstimos de fundos do exterior, que foram concebidos para financiamentos ou pagamentos de dívidas públicas ou privadas.

Gráfico 3: Dívida Externa Público – Privada.

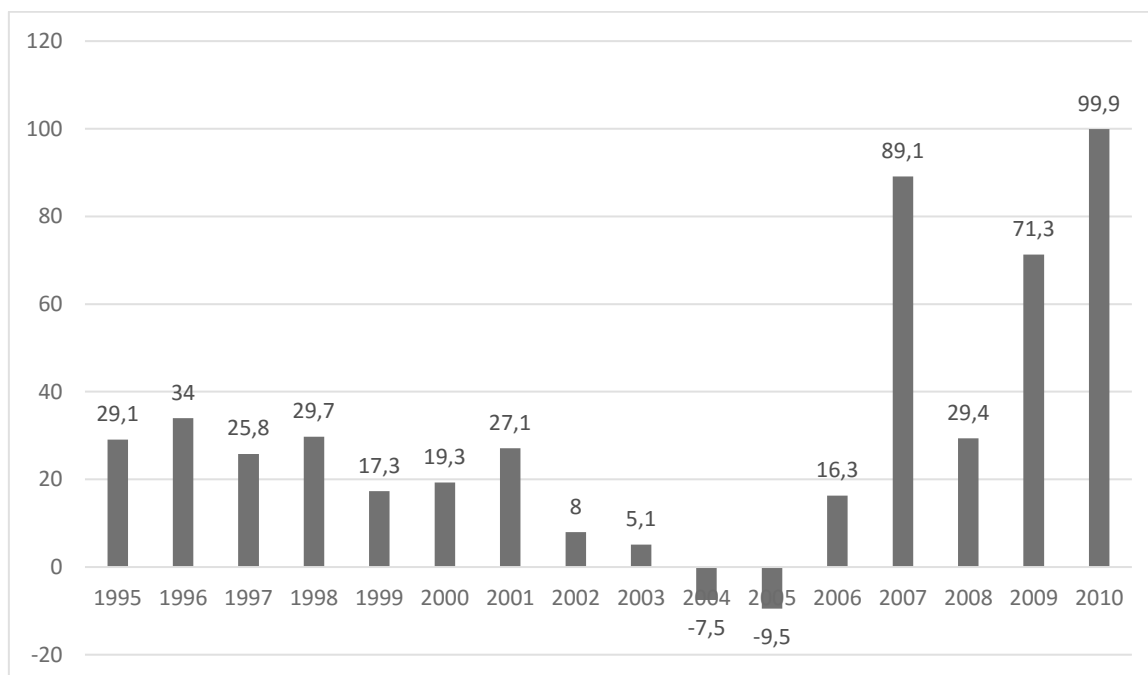


Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 34

No gráfico acima, é possível notar que a dívida privada aumentou muito mais que a dívida pública. A dívida pública se manteve em números constantes com exceção das trocas de mandato, onde houve um pequeno aumento, enquanto a dívida privada teve um salto no final da série. O acesso ao crédito pode ser o responsável por esses números, enquanto a diminuição da dívida externa pública se dá ao fato do pagamento aos fundos externos e aumento da dívida interna.

A conta de capital financeiro do balanço de pagamentos corresponde ao quanto de dólares entraram no país no período, subtraindo a quantidade que saiu, incluindo nessa conta, compra de ações, e instalações de redes internacionais. A conta financeira é um dos itens do cálculo do balanço de pagamentos de um país.

Gráfico 4: Saldo na conta financeira de capital do Balanço de pagamentos (em bilhões US).

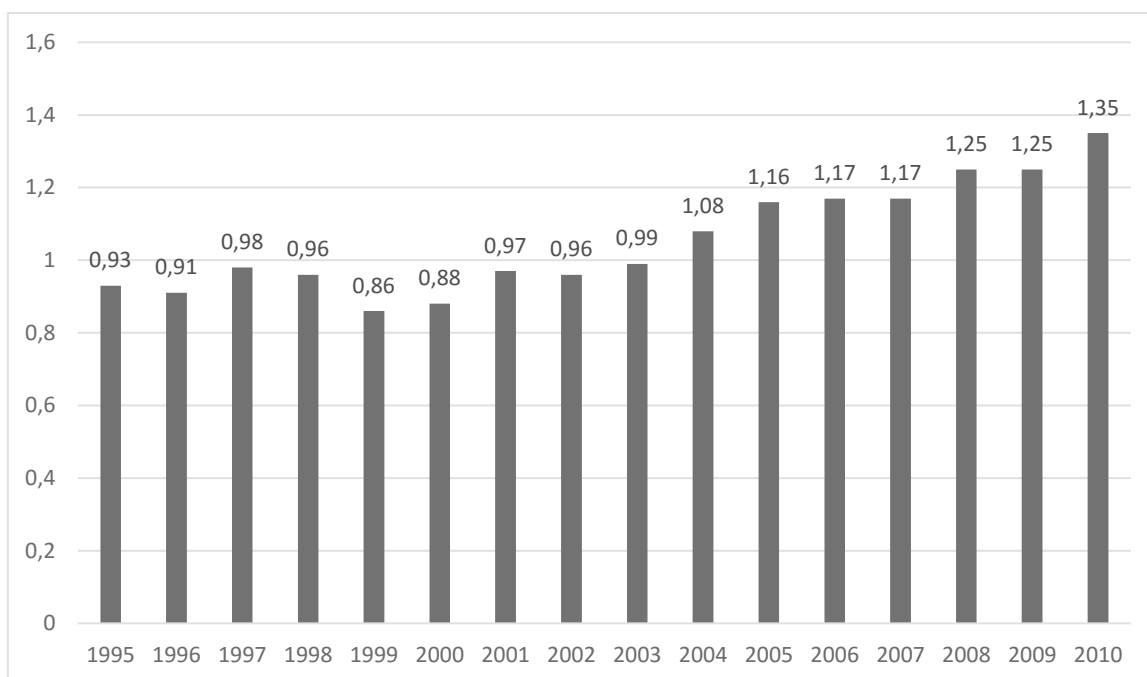


Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 29

A conta financeira teve superávit em todo período FHC, e manteve um crescimento estável, com uma diminuição significativa no último ano de mandato, em contrapartida, o governo Lula começa seus mandatos com déficits consideráveis nos seus primeiros anos, porém acontece um aumento muito expressivo nos 4 últimos anos de mandato.

O nível de exportação brasileira é um dos grandes componentes do crescimento econômico do país. Na busca de alcançar bons índices de desenvolvimento, os governos focam em aumentar as exportações para que o país consiga um novo campo de demanda, aumentando assim a renda.

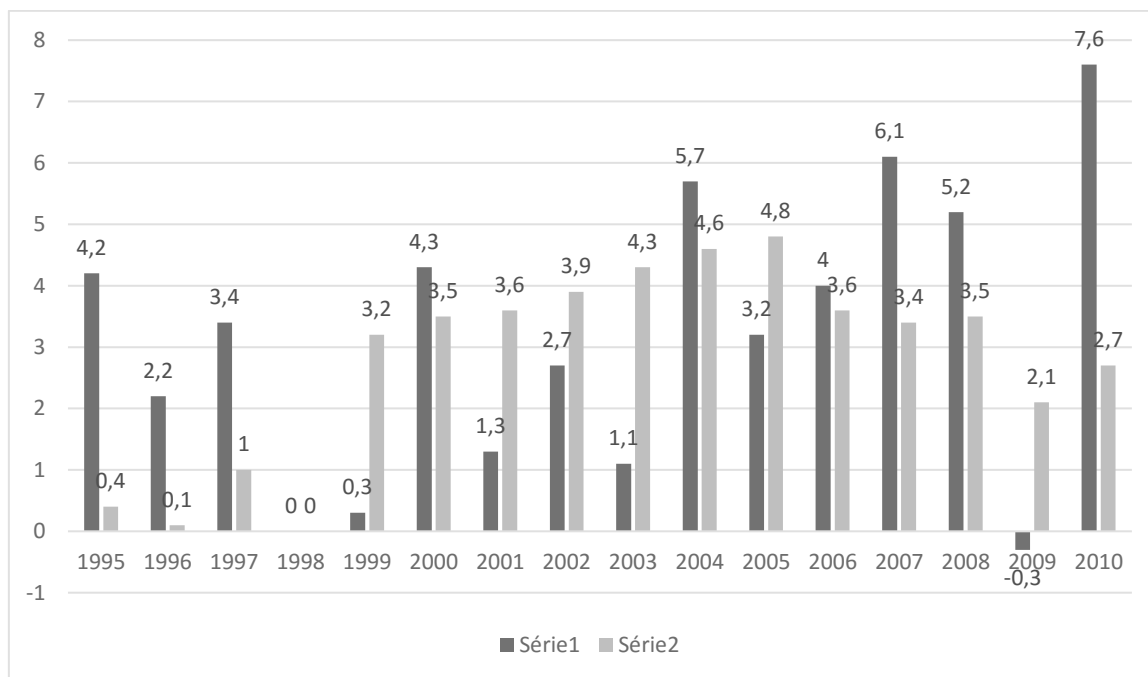
Gráfico 5: Participação das Exportações Brasileiras nas Exportações Mundiais.



Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 18

O gráfico acima confirma um nível de exportações estável no governo FHC, sendo o Brasil um participante que não chegava a 1% das exportações mundiais. O governo Lula consegue aumentar as exportações, passando do nível do governo anterior. Muito se fala da ascensão das *commodities* na cesta de exportações brasileiras, além de que nesse ponto, as políticas industriais, por gerarem subsídios e as super indústrias, podem ter contribuído para o ganho de espaço no mercado internacional e os números mais otimistas no governo Lula.

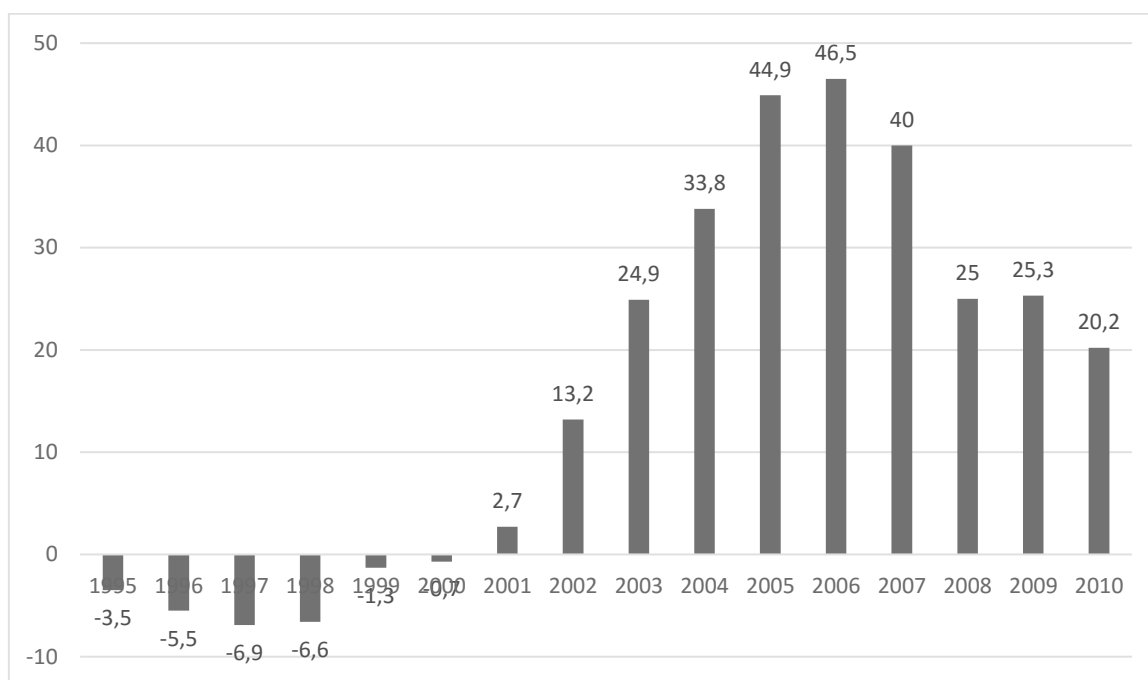
A evolução do superávit primário diz respeito à responsabilidade fiscal de um país. Os superávits correspondem ao quanto o governo gasta em detrimento do que consegue arrecadar. O valor do superávit é responsável pelo pagamento das dívidas do país, e a credibilidade que o mesmo tem com seus financiadores.

Gráfico 6: Evolução do PIB real e do superávit primário.

Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 86

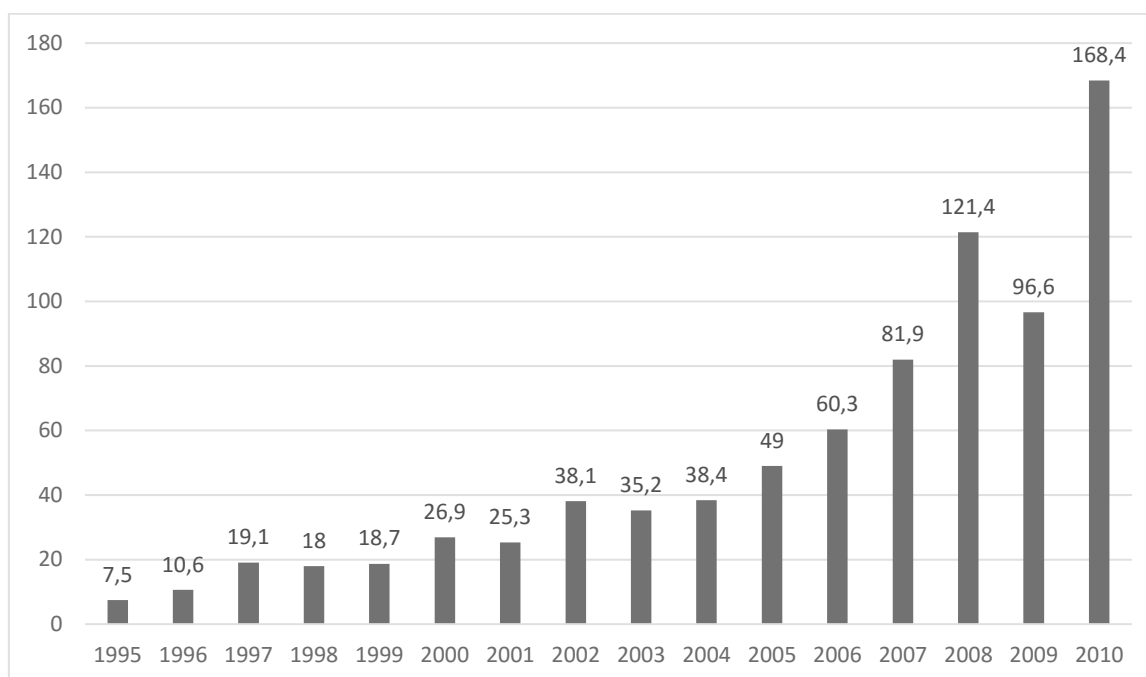
Os primeiros 4 anos de governo FHC trouxeram pequenos superávits, com crescimento acelerado a partir do quinto ano. O governo Lula continua com os superávits crescentes até 2005, e logo após declina em pontos percentuais, prevalecendo com os saldos.

A balança comercial registra as ações de bens e serviços, com respeito das importações e exportações entre os países. Quando as exportações superam as importações ocorrem superávits, e quando as importações são maiores, déficits comerciais.

Gráfico 7: Saldo da balança comercial em bilhões.

Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 7

A balança comercial contou com déficits nos 6 primeiros anos do governo FHC, muito dos déficits se deram pela paridade cambial e facilidade de importação, essa condição favoreceu as importações não necessariamente enfraquecendo as exportações, como foi demonstrado no gráfico das exportações do Brasil. A grande desvalorização do real com o fim da paridade cambial, culminou em um equilíbrio na balança comercial, e logo no início dos anos 2000, um aumento significativo nos superávits começou a aparecer, acarretando grandes superávits, chegando a 46 bilhões em 2006, e reduzindo gradativamente até o final do mandato do presidente Lula.

Gráfico 8: Financiamentos do BNDES.

Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 72

6.2 INDICADORES DA INDÚSTRIA:

Tratando-se de política industrial, o que se faz necessário é pensar na evolução da indústria como ferramenta de desenvolvimento econômico. O que se verifica a seguir, são os indicadores da indústria nos períodos tratados entre o governo FHC e governo Lula.

A produção industrial é importante pois demonstra o quanto as indústrias conseguiram se desenvolver e aumentar a produção com as políticas industriais dos governos. O que se observa, no entanto, é que o objetivo de ganhos com inovação se dão no aumento de bens de capital e seu valor agregado.

Tabela 2: Produção Industrial (por tipo de Bem)

Índices			
Ano base 1994=100			
	Bens de capital	Bens de consumo durável	Bens intermediários
1995	100,6	106,6	100,4

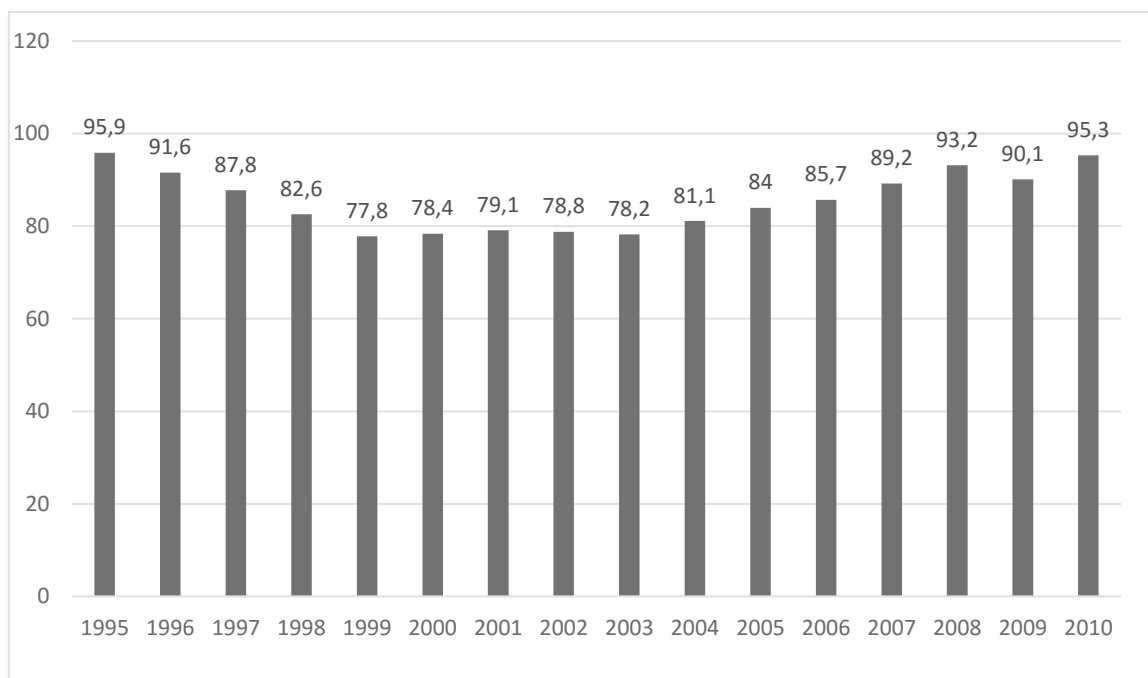
1996	85,9	111,14	102,06
1997	90,1	113,1	107,7
1998	88,7	107	106,9
1999	80,8	103,9	109
2000	91,1	107,6	116,3
2001	103,4	109	116,3
2002	92,8	109,3	123,7
2003	95	106,3	126
2004	114,1	114,4	134,3
2005	118,7	122,3	135,8
2006	124,7	127,2	138,1
2007	148,1	133,3	144
2008	171,7	135,6	145,8
2009	143,9	131,9	134,5
2010	174,7	141,4	148,6
2011	183,9	141,1	148,6
2012	152,5	139,6	145,9
2013	182,5	143,7	146,8
2014	165,3	140,3	142,9

Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 49

O que se observa na tabela anterior, é que o crescimento dos bens de consumo, dos bens duráveis foram equivalentes, não havendo nenhum crescimento significativo de uma categoria em detrimento da outra. O que acontece com os bens de capital, no entanto, é uma queda no governo FHC e uma grande alta no governo Lula, fruto do grande investimento feito em política industrial nesse segmento. O que aconteceu, no entanto, foi um aumento gradativo de toda produção industrial no decorrer da série

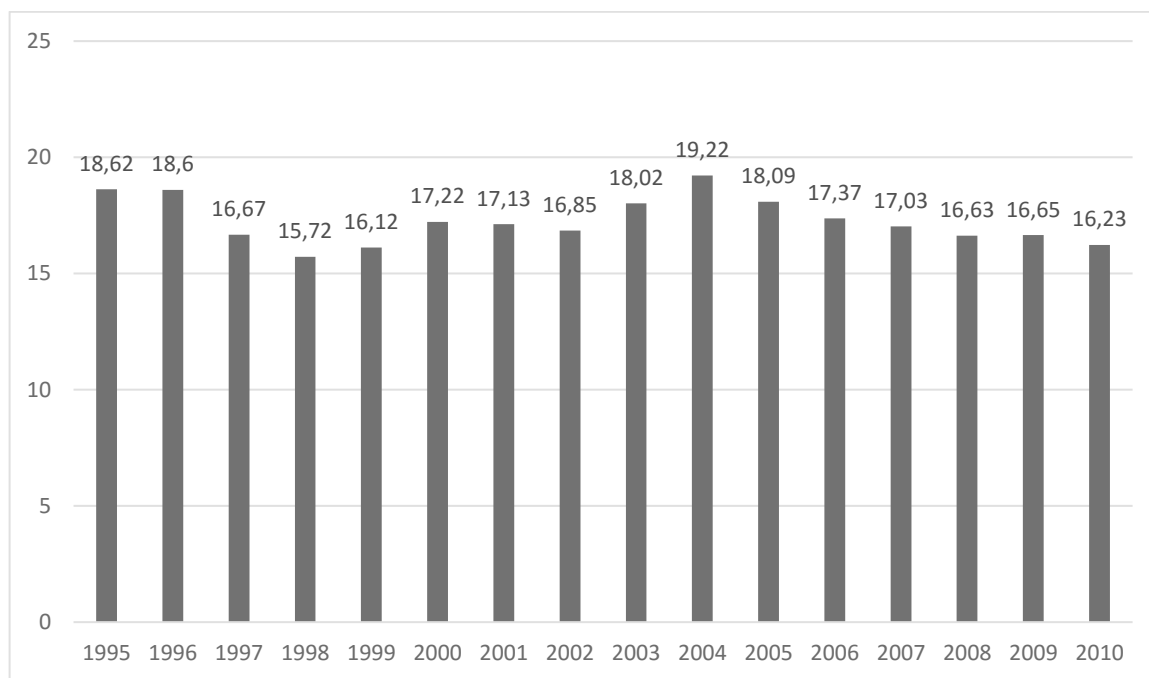
O índice de emprego na indústria consegue expor o quanto essa categoria foi capaz de gerar em empregos. O aumento do emprego na indústria gera uma situação paradigmática com relação ao seu crescimento, pois um aumento na produtividade industrial nem sempre gera um aumento nos níveis de emprego, devido a implantação de máquinas e equipamentos capazes de fazer o trabalho humano. Em contrapartida, quando ocorre um aumento de produtividade oriundo de aumento de tecnologia, apesar da diminuição do número de trabalhadores, o que se necessita é mão de obra qualificada, o que em média aumenta o salário real do trabalhador.

Gráfico 9: Índice de pessoal Empregado na indústria.



Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 51

O aumento na produção da indústria não gerou o aumento no nível de emprego nas mesmas proporções. Do início ao fim da série, temos praticamente o mesmo número de empregados na indústria, com um declínio nos anos centrais. Quando se fala em política industrial na busca do desenvolvimento, também se busca que com o aumento da participação da indústria na economia se aumentem os empregos, e consequentemente os níveis de renda e consumo agregados da população. Um aumento no nível da indústria sem um aumento no nível de emprego e renda, pode ser pouco vantajoso para a economia.

Gráfico 10: Participação da Indústria de transformação no PIB.

Fonte: IPEA

A participação da indústria no PIB é um tema de grande abordagem no campo econômico pelo debate da desindustrialização. A indústria de transformação – que gera maior dinamismo e valor agregado – vem perdendo gradativamente seu papel na economia brasileira, fazendo com que o crescimento econômico do Brasil deixe de ser baseado nos setores da indústria.

A indústria de transformação tem uma queda do início ao final da série, passando por um pequeno aumento nos anos iniciais do governo Lula. No geral, nos dois mandatos, a indústria perdeu força na composição do PIB, apesar dos esforços na política industrial.

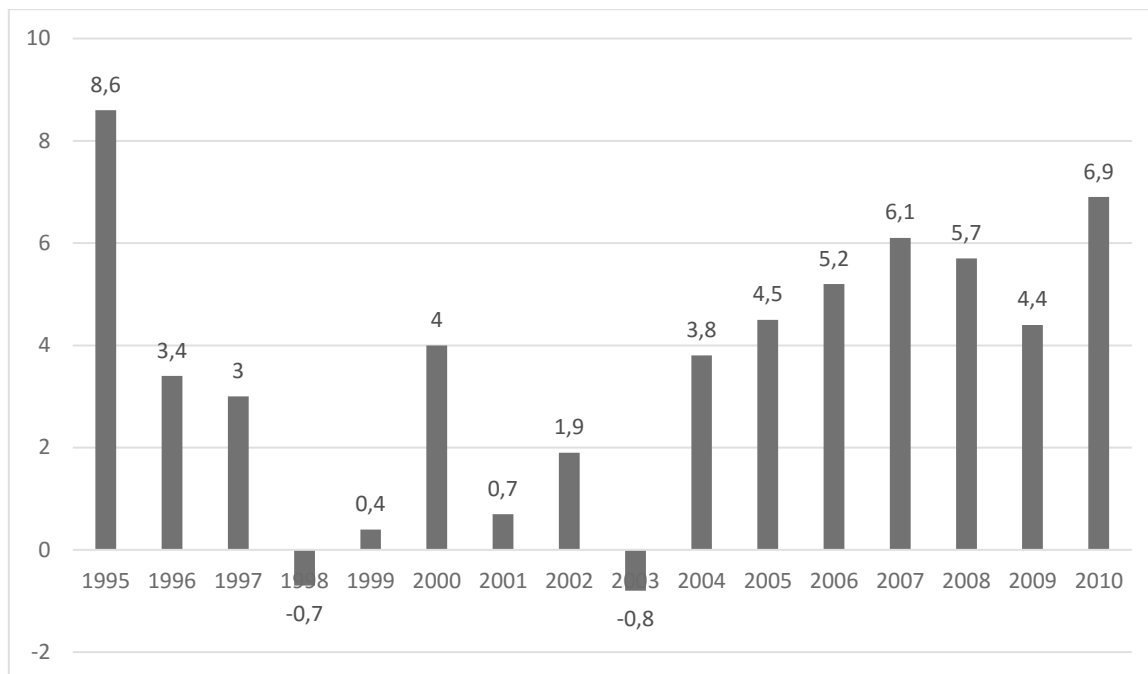
6.3 SOCIAL

Existe um grande debate acerca do conceito de desenvolvimento econômico. O crescimento econômico, apesar de não ser condição suficiente para o desenvolvimento, é um requisito para superação da pobreza e para construção de um padrão digno de vida, porém, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. (OLIVEIRA, 2002)

O consumo das famílias é uma medida muito importante, pois consegue medir o poder de compra da população, em um segmento que é quase sempre um dos que temais peso na composição do PIB. Um crescimento do poder de compra alto, acarreta aumento do emprego e

da renda da população, porém duas variáveis podem influenciar esse resultado: O crédito e a inflação.

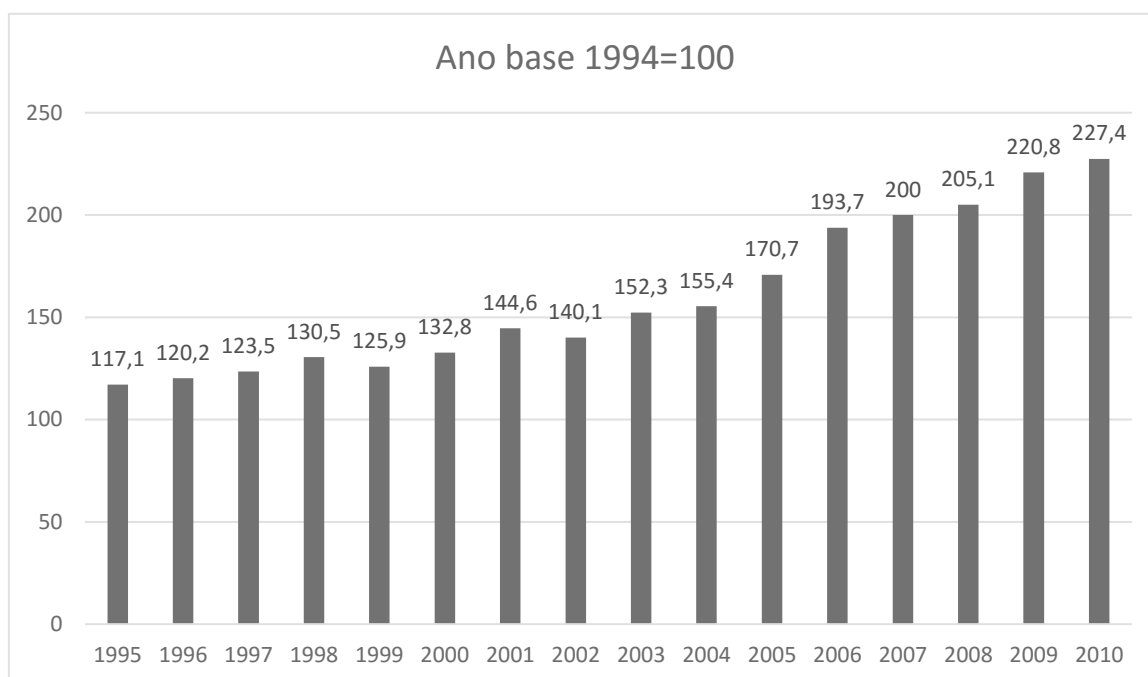
Gráfico 11: Consumo das Famílias.



Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 47

O consumo das famílias dos governos FHC e Lula foi bastante variado. Devemos lembrar que FHC iniciou seu mandato com a implantação de um novo plano de moeda e estabilização econômica, que vigora até hoje. Depois de muitas tentativas de acabar com a inflação, o plano real foi o único capaz de deixar para trás um dos maiores destruidores do poder de compra das famílias. A série começa com um aumento do consumo das famílias alto, proveniente dessa estabilização econômica, porém com o passar dos anos continua em ascensão, até o quarto ano da série, quando atinge números negativos, devido as altas taxas de juros proveniente dos ajustes monetários do governo. O consumo também é negativo no primeiro ano do governo Lula, e só depois recupera o crescimento até 2007, recuando em 2008 devido à crise internacional e retomando crescimento no último ano de seu mandato.

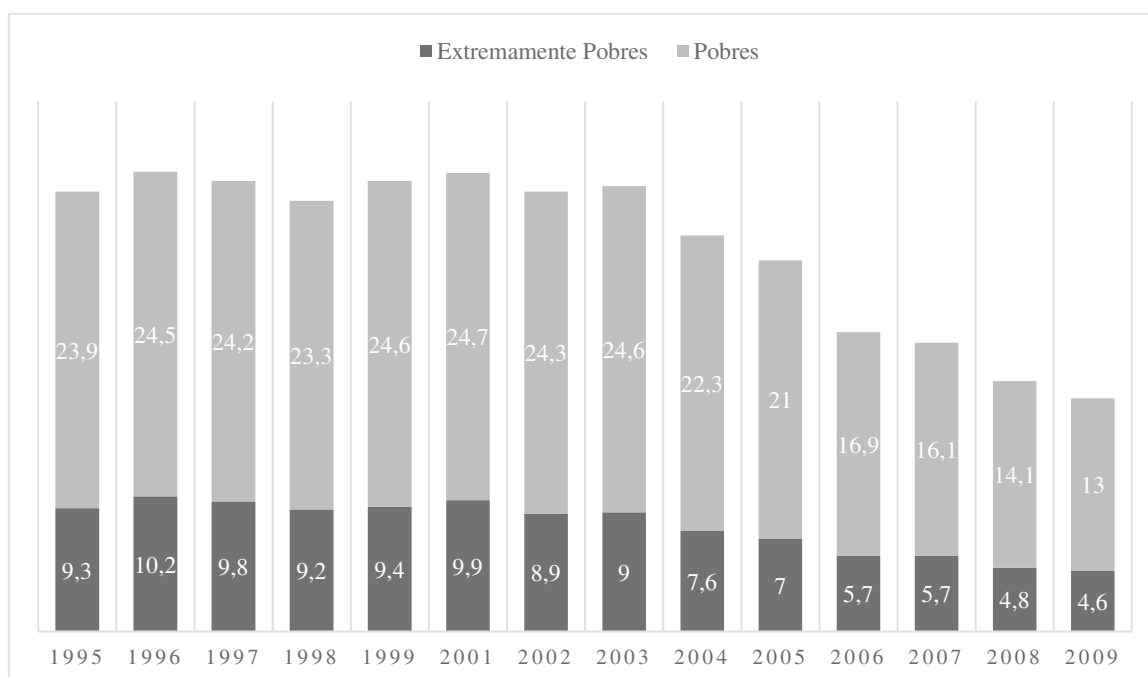
A evolução do salário mínimo real é outro ponto importante nas medidas do desenvolvimento, o salário mínimo é o mais baixo valor de salário que os empregadores podem legalmente pagar aos seus funcionários pelo tempo e esforço gastos na produção de bens e serviços. Também é o menor valor pelo qual uma pessoa pode vender sua força de trabalho. O salário mínimo brasileiro é instituído por lei e sua instituição se dá para que haja uma distribuição adequada de renda e que não se promova o arroxo salarial.

Gráfico 12: Evolução do Salário mínimo real.

Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 102

No gráfico acima, é possível notar que o salário mínimo obteve um crescimento constante, desde o governo FHC até o governo Lula, o aumento do salário mínimo pela lei, pode ser considerada também uma medida populista, uma vez que sua instituição pode indicar para o povo um presidente “melhor” ou “pior”, sem que se leve em conta as consequências monetários que um aumento pode causar. O ritmo do aumento do salarial no governo Lula foi maior, porém deve se levar em conta as altas taxas de crescimento do PIB desse período.

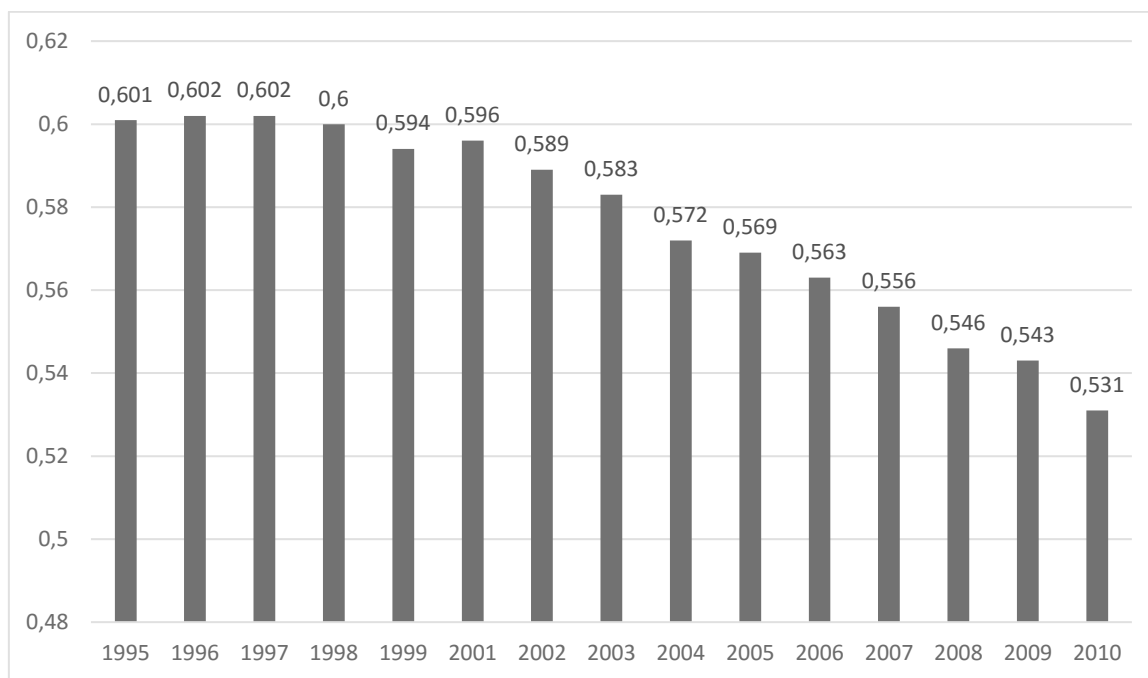
A superação da extrema pobreza em um país diz muito sobre seu desenvolvimento. Um país que ainda possui cidadãos em condições de extrema pobreza não consegue superar o subdesenvolvimento. A condição de “extrema pobreza”, é caracterizada por uma renda familiar mensal abaixo dos R\$70,00 por pessoa. Vale lembrar que ultrapassar esse valor não significa abandonar a pobreza por completo, mas somente a pobreza extrema.

Gráfico 13: Percentual de pobreza e extrema pobreza no Brasil.

Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 109

Os dados de diminuição da extrema pobreza são claros nos anos do governo Lula, isso se deve a programas como Bolsa família e criação do Cadastro Único, que facilitam a distribuição de renda. Porém, os programas de distribuição de renda ainda causam um pouco de discussão na sociedade, uma vez que muitas pessoas acreditam que o aumento no nível de emprego e renda real seja mais efetivo que programas de distribuição. A diminuição da extrema pobreza, porém, não é somente fruto dos programas sociais, ela também é advinda de resultados do crescimento econômico como um todo e aumento na geração de emprego e renda.

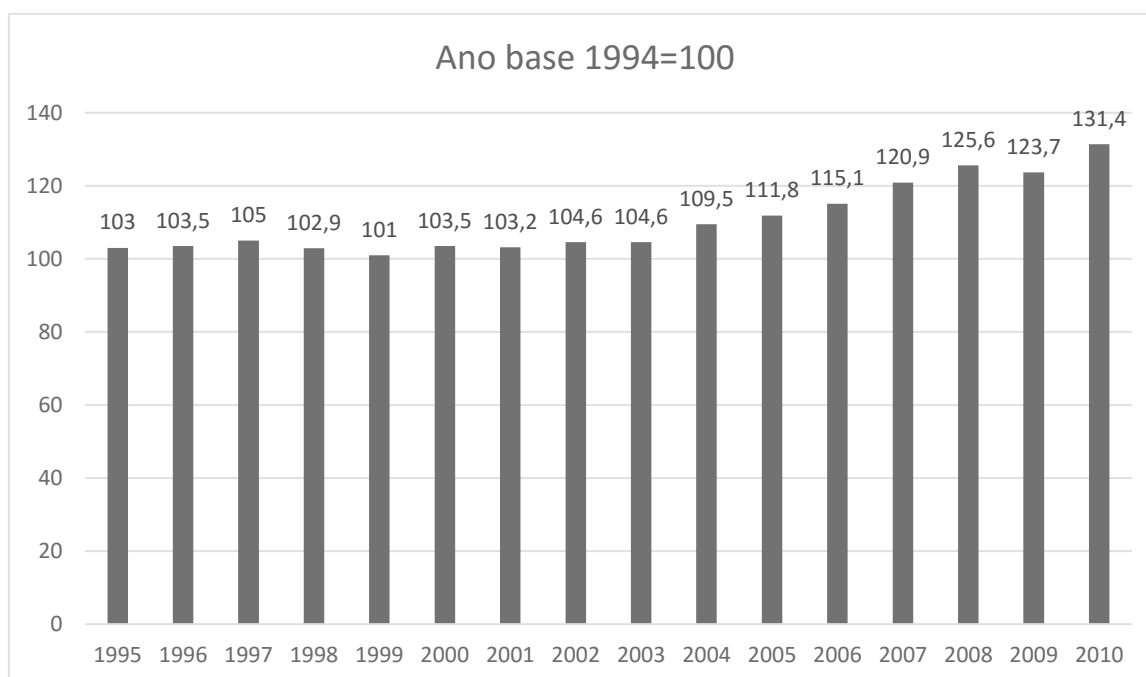
Um dos índices de desigualdade mais utilizados no mundo é o índice de Gini. O coeficiente de Gini, é um índice de desigualdade que vai de zero a um, onde um, corresponde a completa igualdade, e zero a completa desigualdade.

Gráfico 14: Coeficiente de Gini.

Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 110

Acima, temos a medida de desigualdade calculada pelo índice de Gini nos governos FHC e Lula. Nota-se ao longo da série uma diminuição constante da desigualdade, porém, mais acentuada nos últimos oito anos, correspondentes ao governo Lula. Nos quatro primeiros anos de governo FHC, a desigualdade ficou praticamente constante. Em um país em desenvolvimento, os índices de igualdade de renda nem sempre são satisfatórios, porém, essa é uma das medidas mais importantes para o desenvolvimento econômico. A concentração de renda e o escalonamento econômico causa problemas para o desenvolvimento. Dados do Banco Mundial (2012), os 10% mais ricos da população brasileira detinham 42,9% da produção de toda a riqueza produzida no país; e os 10% mais pobres da população brasileira, ainda de acordo com os dados do Banco Mundial (2012), detinham apenas 0,8% do PIB, para o mesmo ano de 2009.

O PIB per capita, é a medida geral do Produto interno Bruto real, dividido pelo número de habitantes. O PIB per capita é um indicador muito utilizado, pois indica que quando um país enriquece, o nível de riqueza por habitante deveria crescer nas mesmas proporções.

Gráfico 15: Evolução do PIB real per capita.

Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, p. 96

O que se observa no gráfico acima, é que a medida de crescimento do PIB per capita é constante nos primeiros 9 anos de observação, e só começa a ter um aumento significativo do ano 10 até o final da série. Caso a população mantenha um ritmo de crescimento constante, o PIB per capita deve acompanhar o crescimento do PIB.

Os dados sociais são a parte mais importante do desenvolvimento econômico. É esse o maior desafio dos governos. O crescimento econômico não é uma medida simples, pois acarreta esforços não só do estado, mas de todos os agentes econômicos para que se tenha um ganho na produtividade e na demanda, porém os desafios do desenvolvimento vão muito além de um número positivo no produto interno bruto. O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir “as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia) ”. (VASCONCELLOS e GARCIA, 1998, p. 205)

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, teve como objetivos relatar os principais conceitos de política industrial e como essas políticas foram aplicadas no decorrer da história do Brasil, em especial no período Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, dois governos que utilizaram a política industrial de formas distintas na busca pelo desenvolvimento econômico.

Ao se tratar de política industrial, ainda temos um assunto bastante controverso, pois além das diversas definições, não há uma linha de política industrial capaz de ser a condutora certa do desenvolvimento. Desde a política industrial neoclássica, que é alocada apenas para conter as falhas de mercado, passando pela política industrial desenvolvimentista, onde o estado interfere na economia beneficiando a indústria em detrimento do desenvolvimento, até a política industrial evolucionista, que se ocupa de trazer ganhos de produtividade à indústria na busca de alcançar crescimento da economia, temos um leque de sugestões de conduções econômicas a serem tomadas. Essas decisões não dependem apenas de uma forma de fazer política industrial, mas sim, de alocar toda a estrutura industrial de um país, incluindo mão de obra e fontes de financiamento, para um fim que nem sempre é conhecido. Essa escolha nem sempre é fácil e muitas vezes rompe com paradigmas, uma vez que a história brasileira vem mostrando uma série de momentos econômicos distintos, com relação a forma de política industrial aplicada, como é o caso do período explícito no estudo.

A política industrial do governo FHC já nasce de um período extremamente importante no que diz respeito à condução econômica do país. O governo Collor, foi o condutor da política industrial neoclássica, com a diminuição do estado já se iniciando pelas privatizações. A intenção de Collor era que a indústria ganhasse competitividade e inovação, com a diminuição do protecionismo acarretado pela concorrência. FHC seguiu no caminho do presidente Collor, continuando o papel das privatizações e colocando o Estado como agente regulador da economia, com a implantação das agências reguladoras, as privatizações, deixando a atividade econômica nas mãos do mercado.

O governo Lula aparece com grandes ambições no campo da Política Industrial, com implantação de claras medidas de política industrial desenvolvimentista. A PITCE e a PDP tinham claros objetivos de fomento à indústria, através do amparo do estado através de financiamento e apoio técnico, para fomentar setores estratégicos da indústria e promover competitividade internacional. Um ponto de destaque das políticas industriais do governo Lula, foi a implantação das super indústrias, como as do gênero alimentício de exportação (carnes) e

o grande investimento na Petrobrás como ramo energético do país. O Brasil passou a ter altos ganhos com o governo Lula, mas isso não pode ser interpretado apenas como resultado das ações de política industrial, uma vez que o carro chefe das importações no governo Lula foi capacitado pelo valor das *comodities*. Um dos principais ganhos no governo Lula, que afeta claramente o desenvolvimento, foi agregado através de políticas sociais. A diminuição da extrema pobreza com programas de distribuição de renda e outros programas para expansão das universidades e melhorias no sistema único de saúde, são resultados para o desenvolvimento bem mais palpáveis que apenas números de crescimento que crescem a partir de aumento nas exportações ou em arrecadação.

O ponto principal do trabalho, foi medir o desenvolvimento econômico a partir das ações de política industrial. A política industrial é uma ferramenta, que tem como objetivo trazer ganhos para o país, porém esses ganhos só são válidos, se trouxerem consigo a melhoria dos índices de desenvolvimento. O desenvolvimento econômico não é só uma medida de crescimento, ele acompanha consigo a melhoria da qualidade de vida da população e alterações na estrutura econômica que alavanquem o país para melhor.

Para podermos medir um processo de desenvolvimento é fundamental observarmos ao longo do tempo a existência de crescimento do bem-estar econômico medida por indicadores, como o PIB, e o PIB per capita, diminuição nos níveis de pobreza, desemprego e desigualdades, e aumento das condições de saúde, nutrição, educação, moradia. Isso foi o que tentou se expor na última sessão do trabalho, atrelado a níveis de crescimento da indústria, para elucidar o impacto das políticas industriais.

O que se pode concluir, é que o governo Lula conseguiu colher mais frutos em ganhos de produção, de crescimento e de desenvolvimento social do que o governo Fernando Henrique. A questão, é afirmar que esses ganhos são advindos de suas aplicações de política industrial, uma vez que em comparação com o governo anterior, pouco se ganhou em termos de produtividade e inovação na indústria, com exceção de setores específicos. O desenvolvimento econômico não consegue ser medido em apenas 8 anos, que foi o tempo de governo de cada presidente, o ciclo precisa ser muito maior, para que resultados duradouros possam ser averiguados e medidas de valor possam ser dadas a cada governante.

Acredita-se, por fim, que cada presidente consegue deixar o seu legado, através de políticas que se acredita beneficiar a sociedade como um todo, seja ela deixada nas mãos do mercado ou aliada às mãos do estado. O importante de cada governo é ter em vista que o desenvolvimento só ocorre quando as preocupações com os ganhos sociais conseguem ser mais expressivas que apenas o crescimento da riqueza de um país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. **Desafios Da Real Política Industrial Brasileira Do Século XXI**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

ALMEIDA, Mansueto. O Novo Estado Desenvolvimentista e o Governo Lula. **Economia & Tecnologia**, [S.L.], p.69-89, 2011. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial_Capa/Mansueto_Almeida.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

AZEVEDO, André Filipe Zago de et al. IMPACTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO NA ECONOMIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DE EQUILÍBRIO GERAL COMPUTÁVEL. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, [S.L.], v. 41, n. 2, p.337-365, ago. 2011. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1333/1101>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BARROS, José Roberto Mendonça de; GOLDENSTEIN, Lídia. Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro. **Revista de Economia Política**, [S.L.], v. 17, n. 2, p.11-31, jun. 1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/66-2.PDF>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BELLUZZO, L. G. (1999) Plano Real: do sucesso ao impasse. **Revista Economia Aplicada**, v.3, n.Especial, São Paulo: FEA-USP/FIPE, p.79-93.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. **Política industrial do governo Lula**. Campinas: Unicamp, 2010.

CASTILHOS, Clarisse C. Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 33, n. 1, p. 55-74, 2005.

ERBER, F.; CASSIOLATO, J. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE, **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 2, p. 32-60, abr./jun. 1997.

FERRAZ, J. C; MENDES, G. e KUPFER, D. Política industrial in KUPFER, D. & HASENCLEVER, L. (org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**, Rio de Janeiro, Editora Campus, 2002.

FONSECA, P. C. D. “Desenvolvimentismo: a construção do conceito”. In: CALIXTRE, A. B. et al. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, [S.L.], v. 28, n. 1, p.28-46, jan. 2007.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 2, n. 8, p.521-535, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOMES, Gerson; CRUZ, Carlos Antônio Silva da. **Vinte Anos De Economia Brasileira 1995 / 2014**. [S.L.], Centro de Altos Estudos Brasil Século Xxi, 2015. Disponível em: <<http://www.altosestudosbrasilxxi.org.br/documentos/finish/7/152>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

IEDI (1998) - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Políticas industriais em países selecionados**. Outubro 1998

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

LAPLANE, M.; SARTI, F. (2006). Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. A Política Industrial Do Governo Lula. **Análise Conjuntural**, [S.L.], v. 30, n. 56, p.1-3, jun. 2008. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_30_3a.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

MELLO, J.M.C. **O capitalismo tardio**. 4. ed. São Paulo, Brasiliense, 1986.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Rev. Fae**, Curitiba, v. 5, n. 2, p.37-48, ago. 2008. Disponível em: <http://sottili.xpg.uol.com.br/publicacoes/pdf/revista_da_fae/v5_n2_maio_agosto_2002/uma_discussao_sobre_o_conceito_de_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

Relatório de Macrometas: Política de Desenvolvimento Produtivo maio 2008, setembro 2010. Disponível em: <http://www.ipdmaq.org.br/Portal/Principal/Arquivos/Downloads/Documentos/DETI/PDP_Relatório_Macrometas_MDIC_ABDI.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

RESENDE, Antônio Vieira. **A política industrial do Plano Real**. Belo Horizonte: Ufmg/Cedeplar, 2000.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Brasileira Contemporânea**: De Getúlio a Lula. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira**. São Paulo, Brasiliense, 1986.

SUZIGAN, Wilson; VERSIANI, Flávio R.. **O Processo Brasileiro De Industrialização**: Uma Visão Geral. Louvain, ago. 1990. Disponível em: <<http://cac.php.unioeste.br/cursos/toledo/historiaeconomica/eeb1-4.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 26, abr./jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000200001>. Acesso em: 21 nov. 2016.

TIGRE, Paulo Bastos. Paradigmas Tecnológicos e Teorias Econômicas da Firma. Revista Brasileira de Inovação, [S.L.], v. 1, n. 4, p.1887-223, abr. 2005.

VASCONCELOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

WORLD BANK. 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator>>. Acesso em: 21 nov. 2016.